كلية الحقوق- جامعة عنابة

القانون الإداري

التنظيم الإداري

الدكتور محمد الصغير بعلي

الأستاذ الدكتور
محمد الصغير بعلي
أستاذ القانون الإداري
كلية الحقوق - جامعة عنابة.

القانون الإداري

التنظيم الإداري

- مدخل للقانون الإداري
- الشخصية المعنوية
- المركزية
- اللامركزية
- رئيس الجمهورية
- رئيس الحكومة
- الوزارة
- المجلس الشعبي الولائي
- المجلس الشعبي البلدي
- الوالي
- رئيس المجلس الشعبي البلدي



محمد الصغير بعلي
أستاذ القانون الإداري
كلية الحقوق – جامعة عنابة.



القانون الإداري

التنظيم الإداري

• مدخل للقانون الإداري	• الشخصية المعنوية
• المركزية	• اللامركزية
• رئيس الجمهورية • رئيس الحكومة	• الوزارة
• المجلس الشعبي الولائي	• المجلس الشعبي البلدي
• الوالي	• رئيس المجلس الشعبي البلدي

دار العلوم للنشر والتوزيع



دار العلوم للنشر والتوزيع ©

15، حي النصر (150 مسكن) الحجار – عنابة – 23200

☎ : 038 52.39.17 — فاكس : 038 52.37.82

الإيداع الداخلي : 038/2002-1423

الإيداع القانوني : 2002/416

ر.د.م.ك: ISBN : 9961-805-39-9

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تقيم مختلف الدول أجهزة إدارية لتنفيذ سياساتها العامة الرامية لسد احتياجات الجمهور، الأمر الذي يضفي على دراسة الإدارة العامة أهمية بالغة، باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة.

لقد أصبح القانون الإداري يحظى باهتمام كبير نظرا لازدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن علاقة الفرد بالإدارة العامة ما فتئت تتوثق وتتوطد باستمرار، كظاهرة اجتماعية يتحدد مقتضاها مدى نمو ورقي وتطور الدولة.

يهتم القانون الإداري بالإدارة العامة ويدرسها من عدة جوانب، تتمثل أساسا في:

- الجانب التنظيمي، من حيث بيان القواعد والأحكام المتعلقة بتركيب وتنظيم الجهاز الإداري بالدولة (دراسة ساكنة).
- الجانب الوظيفي، من حيث التطرق إلى القواعد السارية على الإدارة العامة لدى قيامها بنشاطها ومهامها وخدماتها الموجهة للجمهور (دراسة حركية).
- جانب الوسائل، من حيث التعرض إلى مختلف الوسائل والإمكانيات التي يستلزمها القيام بالنشاط الإداري، سواء كانت بشرية (موظفون عموميون) أو مادية (أموال) أو قانونية (سلطات وممكنات قانونية).
- الجانب القضائي، من حيث الدراسة والاهتمام بالهيئات القضائية المختصة بالمنازعات الإدارية.

وإذا كان هذا المؤلف يقتصر على دراسة الجانب التنظيمي في الإدارة العامة، فهو يحتوي على مدخل عام (القسم التمهيدي) يتعلق بالتعريف بالقانون الإداري، وتطوره، ومصادره، وخصائصه، والأسس التي يقوم عليها، إلى جانب قسمين رئيسيين:

- ينصب القسم الأول على نظرية التنظيم الإداري من حيث أساسها القانوني المتمثل في نظرية الشخصية المعنوية وأساسها الفني المتمثل في أساليب التنظيم الإداري المركزية منها أو اللامركزية.

- أما القسم الثاني، فيعالج بالدراسة والتحليل تطبيقات نظرية التنظيم الإداري على الإدارة العامة الجزائرية سواء أجهزة وسلطات الإدارة المركزية (طبقا لدستور 96)، أو هيئات ووحدات الإدارة اللامركزية (المحلية) البلدية منها (طبقا للقانون 90-08)، أو الولاية (طبقا للقانون 90-09)، رغم ما يعتور تلك التطبيقات من نقائص ناجمة عن عدم مراعاة لجملة من المقتضيات والمعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية السائدة بالمجتمع الجزائري.

والله ولي التوفيق.

القسم التمهيدي

مدخل للقانون الإداري

1- سنتعرض في هذا المدخل والتمهيد إلى تحديد المفاهيم الأساسية والقضايا الأولية، قبل دراسة موضوع التنظيم الإداري، وهو ما يدور حول النقاط الرئيسية التالية:

- أولا- تعريف القانون الإداري.
- ثانيا- نشأة وتطور القانون الإداري.
- ثالثا- مصادر القانون الإداري.
- رابعا- خصائص القانون الإداري.
- خامسا- أسس القانون الإداري.

أولا- تعريف القانون الإداري

2- القانون الاداري هو مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة، المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة.

ومثل هذا التعريف الأولي إنما يقتضي توضيح عدة مفاهيم ومسائل، منها خاصة:

3- 1- الإدارة العامة : Administration Publique

للادارة العامة معنيان:

أ- المعنى العضوي- الشكلي: حيث يقصد بالادارة العامة مجموعة الأجهزة والهياكل والهيئات Organismes القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفريعاتها المختلفة.

ب- المعنى الموضوعي- المادي (الوظيفي) : ومؤداه أن الإدارة العامة هي مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات، إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين.

ولهذا، فإنه عادة ما يميز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة Administration Privée، حيث ينصرف مدلول هذه الأخيرة إلى أجهزة وأساليب وطرائق تسيير المشروعات الاقتصادية التابعة للقطاع الخاص مثل الشركات التجارية الخاصة أو شركات القطاع العام(المؤسسات العمومية الاقتصادية) (E. P. E) التي تنشئها السلطة العامة قصد تنفيذ سياستها الاقتصادية، في المجال الصناعي والتجاري.

4- 2- طبيعة قواعد القانون الإداري :

- هل الإدارة العامة تخضع فقط لقواعد القانون الإداري ؟

تخضع الإدارة العامة (الدولة، الولايات، البلديات، المؤسسات العامة الادارية) إلى نوعين من القواعد القانونية:

أ) قواعد القانون الخاص : وذلك في حالة نزول الإدارة العامة إلى مستوى الأفراد (الأشخاص الطبيعية)، حيث يقتضي الأمر خضوع نشاطها ومعاملاتها إلى القواعد نفسها السارية على الأشخاص الخاصة، أي قواعد القانون الخاص (القانون المدني خاصة)، واختصاص القضاء العادي- دون الإداري - بالفصل في المنازعات التي تثور بصدد القيام بتلك النشاطات.

ب) قواعد القانون الاداري نظرا لدور الادارة العامة في تحقيق المصلحة العامة Intérêt Public، تزود الهيئات الإدارية العامة بمكنات ووسائل قانونية تخولها استعمال ما يعرف بامتيازات السلطة العامة Les prérogatives de la puissance publique بما يترتب عنها من تدابير وإجراءات وقرارات تمس بالمراكز القانونية للأفراد، تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة.

5- وهكذا، فقد تشكلت- مع ازدياد تدخل الإدارة العامة مجموعة من القواعد القانونية المتميزة عن قواعد القانون الخاص تمثل القانون الاداري، والذي هو جزء من قانون الإدارة Droit de l'administration.

ومن ثم، فإنه يمكن تعريف القانون الاداري[1] (Droit Administratif) بمعناه الضيق الفني (النموذج الفرنسي) بأنه :

" مجموعة القواعد القانونية، المتميزة –أساسا– عن قواعد القانون الخاص، والتي تسري على مختلف العلاقات القائمة فيما بين (هيئات الإدارة العامة) من جهة، وبينها وبين

[1] - لما كان وضع التعريفات شأنا فقهيا بالأساس، فإننا نورد هنا بعضا منها:

- "القانون الاداري هو بوجه عام القانون الذي يحكم السلطات الادارية في الدولة وهي تباشر نشاطها بوصفها أشخاصا ادارية تتمتع بحقوق وامتيازات خاصة لا يتمتع بها الأشخاص والجماعات الخاصة" د- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الاداري، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1973 ، ص: 3.

-« Le droit administratif est l'ensemble des regles juridiques distinctes de celle du droit privé regissent l'activité administrative des personnes publiques ». Rivero (J) ,Droit administratif , 9ème edition , Dalloz, paris, 1980, p.20

الأشخاص الخاصة الطبيعية منها والمعنوية من جهة أخرى، بشرط استعمال امتيازات السلطة العامة لغرض تحقيق المصلحة العامة."

والقانون الإداري بهذا المعنى الضيق (الفني)، كما هو سائد خاصة في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القانون والقضاء وعلى رأسها فرنسا، يهتم بالإدارة العامة من الجوانب التالية[1]:

6- 1 – التنظيم الإداري : Organisation administrative

حيث تتعلق بعض قواعد القانون الإداري ببيان الهيئات والوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري Appareil Administratif بالدولة والعلاقات القائمة بينها، سواء كانت هيئات مركزية أو لا مركزية، مثل:

أحكام الدستور المتعلقة بالسلطة التنفيذية خاصة تلك الواردة بالفصل الأول من الباب الثاني (المادة 70 وما بعدها).

– قوانين الإدارة المحلية (القانون رقم 90 – 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالقانون البلدي، والقانون رقم 90 – 09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالولاية)، وغير من النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات العامة.

7– 2– النشاط الإداري : Action administrative

إذا كان موضوع التنظيم الإداري يهتم بالإدارة العامة من حيث دراستها دراسة وصفية ساكنة Statique، فإن موضوع النشاط الإداري إنما ينصب على القواعد القانونية التي تحكم وتسري على الإدارة العامة وهي في حالة حركة Dynamique بمقتضى أداء وظائفها ومهامها

[1] – أنظر خاصة : سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة، 1989، ص:20.

Laubadaire (A .de), Venezia (J . C), Gaudemet (y), traite de droit Administratif, L G. D. J, 15 ème édition, paris, pp . 20 et S.

– يأخذ النشاط الإداري، وهو يجسد ويطبق السياسة العامة بالدولة، مظهرين متكاملين :

الأول : وهو مظهر إيجابي، يتمثل في مختلف صور وأشكال تدخل الإدارة العامة ووظائفها في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والتي تأتي تلبية لاحتياجات العامة للمواطنين : المرفق العام (Le Service public) .

الثاني : وهو مظهر سلبي، يتمثل في تدخل الإدارة العامة وتصرفاتها الرامية إلى تحديد وتنظيم وضبط الحريات العامة للأفراد حفاظا على النظام العام بالدولة، مثل قانون المرور (الضبط (الشرطة) الإداري) La Police Administrative .

8- 3– وسائل عمل الإدارة : Moyens d'action

كما يتعلق جزء من قواعد القانون الاداري بالوسائل المختلفة التي تستعملها الهيئات الادارية للقيام بنشاطها، والمتمثلة – أساسا – في :

أ– الوسيلة البشرية : الموظفون والعاملون بالإدارات العمومية (المرسوم رقم 85 – 59 المؤرخ في 23 مارس 1985، وغيره).

ب– الوسيلة المادية : الأموال العامة أو الأملاك الوطنية (القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1-12-90، والمتعلق بالأملاك الوطنية).

ج– الوسيلة القانونية :القرارات والعقود الادارية (المرسوم التنفيذي رقم 91-434)، أي السلطات والمكنات والقدرات التي تخولها النصوص القانوني للأجهزة الإدارية من أجل استعمالها في ممارسة نشاطها الإداري، سواء بإرادتها المنفردة أو بتوافق مع إرادة أخرى .

9– 4– المنازعات الإدارية : Contentieux administratif

– يهتم جانب من قواعد القانون الإداري بتحديد المنازعات ذات الطابع الاداري، وبيان الجهات القضائية المختصة بالفصل فيها، والإجراءات اللازمة لإتباعها

جانقار القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة، القانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 30 05 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية ...).

ثانيا - نشأة وتطور القانون الإداري

10- يمكن القول، بصورة مجردة، أن نشأة ووجود القانون الإداري بمعناه الواسع مرتبط - أساسا - بوجود الدولة ذاتها ككيان سياسي.

وكما هو معروف، في القانون الدستوري والعلوم السياسية، فإن قيام الدولة يستند إلى توافر عدة أركان: الإقليم، الشعب، والسلطة السياسية.

- ويعود ركن السلطة إلى ظاهرة "التفرقة السياسية" La différenciation politique، أي وجود: حاكم و محكوم.

يلجأ الحاكم - بالضرورة - إلى وسائل وأجهزة وأشخاص لتنفيذ سياسته في مختلف المجالات بغض النظر عن منطلقاتها وأهدافها وعن مدى بساطتها أو تعقيدها.

فهو -إذن- يحتاج إلى من يجسد وينفذ و"يدير" Administrer تلك السياسة، وهو الأمر الذي لا يتأتى إلا بإنشاء "إدارة" تسير على مبادئ وقواعد معينة هي بالأساس أحكام القانون الإداري.

11- ونظرا للارتباط الوثيق بين السلطة السياسية والإدارة العامة، فإن مجموعة القواعد القانونية التي تسري على الادارة العامة(القانون الإداري)، تختلف -حتما- من نظام لآخر ومن زمن لآخر. وذلك تبعا لاختلاف وتطور المعطيات السياسية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية السائدة في كل مجتمع.

- وفي هذا السياق، يمكننا أن نورد هنا بعض التطبيقات:

12-1) في الحضارة العربية الإسلامية:

- لا يعرف الإسلام إلا شريعة واحدة تسري على الجميع سواء المحكومين أو الحكام. وتاريخ الإسلام حافل بمواقف ومشاهد المساواة أمام القضاء.

غير أن الشريعة الإسلامية، عبر مختلف مصادرها، تقوم على مبدأ التكافل الاجتماعي بما يترتب عنه من تفضيل مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد عند التعارض.

- ومن التطبيقات التي عرفتها الحضارة الإسلامية، والتي تذهب في هذا السياق ما يسمى بـ: ولاية أو قضاء أو ديوان المظالم، حيث " يمكن القول بأن قضاء المظالم هو - في حقيقته- قضاء اداري، يتولاه الخليفة أو الحاكم، مستهدفا رد المظالم وانصاف المحكومين من ظلم أو اعتداء الحاكمين، مستعينا في تحقيق هذه الأهداف بخبرة وعلم القضاة والفقهاء الذين يحضرون جلسات ديوان المظالم[1] ".

وقد كانت الدولة العباسية مثلا تقوم على الدواوين المختصة في شتى المجالات تحت إشراف الوزير ببغداد إلى جانب نظام الولايات القائمة عبر أرجاء الدولة[2].

13- 2) النظام الأنجلوساكسوني:

- يذهب معظم الفقهاء، إلى أن إنجلترا وأمريكا لا يوجد بها قانون إداري بمعناه الضيق، له قوامه المستقل المستند على نظرية متكاملة ومبادئ أساسية ثابتة يقوم عليها نظامها الاداري (قانونا وقضاء)، على غرار ما هو موجود في فرنسا والدول التي تسير في فلكها (نظام ازدواج القانون والقضاء).

وإذا كانت هذه الدول لم تعرف التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ولا بين القضاء العادي والقضاء الإداري، تأسيسا على أن في ذلك خرق لمبدأ المساواة ومبدأ الفصل بين السلطات. فإن مقتضيات التطور

---

(1) - د- محمد فؤاد مهنا مبادئ وأحكام القانون الاداري (في ظل الاتجاهات الحديثة) دراسة مقارنة، دار المعارف ، مصر ، 1978 ، ص: 181 .
وراجع أيضا:
- د- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم ، دار الجيل، بيروت، 1988 .

(2) - انظر الأستاذ آدم ميتز ، الحضارة الاسلامية في القرن الرابع الهجري، ترجمة محمد عبد الهادي أبو ريدة، الجزء الأول، الدار التونسية للنشر والمؤسسة الوطنية للكتاب، تونس، 1986 ص: 8 ، 133 وما بعدها .

الحضاري وازدياد تدخل الدولة في تسيير الشؤون العامة أدى إلى صدور تشريعات عديدة تخول الإدارة بعض الامتيازات والسلطات، كما تم إحداث هيئات قضائية متخصصة في الفصل في بعض منازعاتها (خاصة في المستوى القاعدي للجهاز القضائي) وإن كانت لا تتمتع -بعد- بالاستقلال التام.

وهو الأمر الذي قد يشكل بداية لوجود نظام إداري يختلف عن النظام العادي بصورة أو بأخرى.

14- 3) النظام الفرنسي:

- بعد قيامها(1789)، قررت الثورة الفرنسية انتزاع أقضية الإدارة من يد القضاء العادي[1] لاعتبارات عديدة مما أدى إلى النشوء التدريجي للقانون الإداري الفرنسي بمعناه الفني(الضيق)، عبر المراحل التالية:

أ) مرحلة الإدارة القاضية: Administration juge

حيث كانت الإدارة العامة العاملة تتولى -بنفسها- حل منازعاتها الأمر الذي جعل منها خصما وحكما في آن واحد، وهو ما تأباه قواعد العدالة.

ب) - مرحلة القضاء المحجوز: (المقيد) Justice Retenue

لقد فرضت مقتضيات الإدارة العامة وزيادة مشاكلها ومنازعاتها ضرورة إحداث أجهزة وهيئات إدارية متخصصة في حل تلك القضايا والمنازعات، بداية من إنشاء مجلس الدولة ومجالس المحافظات بموجب المادة 52 من دستور السنة الثامنة، وهو ما يعتبر- في حقيقة الأمر- النشأة الأولى للقانون الإداري والقضاء الإداري على الرغم من أن تلك الأجهزة لم تكن إلا هيئات إدارية استشارية.

(1) - حيث نصت المادة 13 من القانون الصادر في 16 - 24 أوت 1790 على ما يلي:
- Les Fonctions juridiques sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions Administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opération des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonction.

ج) - مرحلة القضاء البات: (المفوض) Justice déléguée

وتبدأ من عام 1872، تاريخ تحويل مجلس الدولة الفرنسي إلى هيئة قضائية[2] مخولة إصدار أحكام باتة لها قوة الشيء المقضي به كباقي محاكم السلطة القضائية (محكمة النقض مثلا) إلى جانب احتفاظه بالصلاحيات والاختصاصات الاستشارية في المجال التشريعي والإداري.

ثالثا_ مصادر القانون الإداري

15- تدور مصادر القانون الإداري مع مصادر القاعدة القانونية عموما، على تفصيل واختلاف في الأمر.

ومن ثم، فإن المصادر الرئيسية للقانون الإداري هي: التشريع، العرف، القضاء الفقه، مع اختلاف أهمية كل منها.

أ) - التشريع La Législation

16- 1 - الدستور: (التشريع الأساسي) La Constitution

يشكل الدستور القانون الأساسي والأسمى بالنسبة للنظام القانوني بالدولة، وهو -عادة - ما يتضمن القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع في مختلف نواحي الحياة، ومنها الناحية الإدارية.

فالدستور يعتبر مصدرًا للقانون الإداري عندما يضع الأسس العامة لبناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمه، مثل ما ورد بالمادة 15 من الدستور الجزائري حينما حددت وحدات الإدارة المحلية بنصها على أن:

" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية".

(2) - بموجب القانون الصادر في 24 ماي 1872.

والدستور أيضا مصدر للقانون الإداري حينما يكرس مبدأ المساواة في الالتحاق بوظائف الإدارة العامة، من خلال المادة 51 منه والتي تنص على أن: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"

كما يعتبر الدستور أيضا مصدرًا للقانون الإداري بما أورده، في الفصل الأول من الباب الثاني منه، من قواعد ومبادئ متعلقة بالسلطة التنفيذية وما تشتمل عليه من مؤسسات إدارية مثل رئاسة الجمهورية، والحكومة (رئيس الحكومة والوزراء).

– وحينما يتعرض الدستور، خاصة في المواد: 119، 143، 152، 153، ذات العلاقة بمجلس الدولة كمحكمة إدارية عليا، يكون مصدرا للقانون الإداري.

17– 2– القانون: (التشريع العادي) La Loi

– يشكل القانون، بمعناه الضيق، المصدر الرئيسي للقانون الاداري، ذلك أن أغلب جوانب الإدارة العامة تنظمها وتحكمها قواعد واردة في قوانين متعددة صادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان):

أ) فالقانون المدني يتضمن العديد من القواعد والأحكام المتعلقة بالإدارة العامة مثل: المادة 49 المتعلقة بالأشخاص الاعتبارية -وهي الأشخاص القانونية الأساسية بالنسبة للقانون الإداري أو المادة 677 التي تحدد القيود والشروط المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو المادة 688 التي تبسط حماية خاصة على أموال الإدارة العامة (الأموال العامة) من حيث عدم الحجز عليها و عدم اكتسابها بالتقادم و عدم التصرف فيها، مبدئيا.

ب) وقانون العقوبات تعرضت أحكام مواده إلى قضايا وموضوعات ذات علاقة مباشرة بالإدارة العامة في العديد من جوانبها، مثل ما ورد خاصة:

– في حماية الموظفين العموميين أثناء أداء مهامهم بالإدارة العامة من مختلف الاعتداءات عليهم، وذلك بتجريمها ومتابعة ومعاقبة مرتكبيها (المادة 144).

– في حماية الأموال العامة والأملاك الإدارية من كل أشكال التبديد والاختلاس (المادة 119 وما بعدها).

جـ) ومن قواعد القانون الإداري، وهي كثيرة، ما ورد أيضا بقوانين مستقلة وقائمة بذاتها:

– سواء كانت متعلقة بأوضاع عامة، مثل قوانين الإدارة المحلية:

القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7-04-90، والمتعلق بالبلدية.

القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7-04-90، والمتعلق بالولاية.

– أو القوانين التي تتعلق بمجالات ومواضيع محددة، مثل:

القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27-04-91، والمتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

– القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1-12-90، والمتعلق بالأملاك الوطنية.

– القانون رقم 98 – 02 المؤرخ في 03 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

18– 3– التنظيم: (التشريع الفرعي) La réglementation

تصدر هيئات الإدارة العامة، تنفيذا لمهامها، العديد من القرارات الإدارية (التنظيمية) التي تتضمن قواعد عامة مجردة لا تختلف عن القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، إذا ما أخذنا في تكييفها بالمعيار الموضوعي-المادي.

أما إذا أخذنا بالمعيار العضوي-الشكلي، فإن هذه التصرفات (القرارات الإدارية التنظيمية)، إنما تختص بإصدارها هيئات ووحدات من السلطة التنفيذية (الإدارة العامة).

ويأخذ التنظيم، في الواقع، العديد من الأشكال، تبعًا للجهة الإدارية المصدرة:

– المراسيم الرئاسية (رئيس الجمهورية)، مثل: المرسوم الرئاسي المتعلق بإنشاء وتنظيم المجلس الإسلامي الأعلى، بناء على المادة 171 من الدستور.

– والمراسيم التنفيذية (رئيس الحكومة)، مثل: المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المتعلق بالصفقات العمومية، أو المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم مختلف الوزارات،

- والقرارات الوزارية (الوزير)، مثل: قرار وزير التعليم العالي والبحث المتضمن تنظيم الامتحانات ،

- أو قرار الوالي المتضمن قواعد المحافظة على الصحة العامة بالولاية .

ب) العـــرف: La Coutume

19- يقـوم العـرف الإداري، كـباقي الأعـراف الأخـرى (المـدني، التجاري..)، على ركنين أساسين هما :

1- الركن المادي : ويتمثل في اعتياد الإدارة العامة .في تصرفها وأعمالها، على سلوك معين بصورة متكررة ومستمرة .

2- الركن المعنوي : ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام، سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها.

وعليه، فإن العرف الإداري، كما تقول-مثلا- المحكمة الإدارية العليا بمصر، هو " تعبير اصطلح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين لها وينشأ من استمرار الإدارة التزامها بهذه الأوضاع والسير على نسقها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع".

- ويشترط في العرف الإداري، باعتباره مصدرا للقانون الإداري، أن لا يكون مخالفا للتشريع ضمانا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية بالدولة.

- كما أنه يمكن للتشريع أن يعدل أو يلغي الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع مقتضيات الإدارة العامة، أو يعمد إلى إقرارها والنص عليها صراحة، ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا إنما يرجع أصلها إلى أعراف إدارية كانت سارية من قبل.

جـ - القضـــاء : La Jurisprudence

20- لأسباب تاريخية، كان للقضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي

(Conseil d'Etat Français) ، خاصة منذ 1872 بتخويله الاختصاص القضائي، دور بارز في إنشاء وابتكار ووضع مبادئ ونظريات وقواعد القانون الإداري في الكثير من المجالات(المسؤولية الإدارية، العقود الإدارية، المرفق العام، الموظف العام، المال العام..).

- كما كان القضاء الإداري وما يزال .في العديد من الدول، مصدرا لقواعد القانون الإداري، نظرا لدوره المتميز عن القضاء[1] العادي (المدني)، بفعل غياب التشريعات والنصوص أحيانا، الأمر الذي يفرض ويحتم على القاضي الإداري ابتداع وإنشاء القاعدة القانونية الملائمة لكي يطبقها على المنازعات المطروحة أمامه والملزم بالفصل فيها وفقا للمبادئ العامة للقانون التي تكرست وترسخت بموجب اجتهاد الهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة الفرنسي)[2]، وكما يؤمل أن يقوم به مجلس الدولة الجزائري، بموجب المادة 152 (02) من الدستور

د) الفـقــه : Doctrine

21- الفقه في حقيقته ليس مصدرا رسميا، فمهمة الفقهاء إنما تتمثل في شرح التشريع والتعليق على أحكام القضاء ومحاولة استخلاص واستنباط الأحكام والمبادئ العامة والقواعد الأساسية .

ونظرا لخصائص القانون الإداري، فإن فقه القانون الإداري يلعب دورا معتبرا من حيث تقديم الإرشاد لكل من المشرع والقاضي.

رابعا ـ خصائص القانون الإداري

- يتميز القانون الإداري، بمعناه الضيق (النموذج الفرنسي) ، بجملة من الخصائص مترابطة، تتمثل -أساسا- في ما يلي[3] :

---

(1) - الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص : 17

(2) - Rivero (J.), op. cit., P. 31

(3) - Rivero (J), droit administratif, 9ème edition, Dalloz • Paris • 1980 • pp.29-31.
وانظر أيضا: د. سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص: 12 وما بعدها.
-Laubadaire (A. de) , et autres , op. cit , pp. 13 et S.

22- 1- القانون الإداري حديث النشأة : Récent

مقارنة بالعديد من فروع القانون الأخرى (القانون المدني، الجنائي...)، يعتبر القانون الإداري، بمعناه الفني، قانونا حديثا.

فهذا القانون لم تتضح معالمه الكبرى، في فرنسا، إلا مع أواخر القرن التاسع عشر، كما زادت التطورات التي عرفتها الحضارة الإنسانية خلال القرن العشرين، في عدم اكتمال قوامه.

23- 2- القانون الإداري غير مقنن : Non-Codifié

- يقصد بعملية التقنين Codification تدخل السلطة التشريعية لوضع قواعد وأحكام قصد تنظيم ظاهرة أو موضوع ما بنظرة كلية وشاملة. وهو الأمر الذي تفتقد إليه الظاهرة الإدارية (القانون الإداري)، بالرغم من محاولات بعض الدول القيام بتلك العملية.

- إن عدم تقنين القانون الإداري، خلافا للعديد من فروع القانون الأخرى (القانون المدني، القانون التجاري، القانون الجنائي...) مرده طبيعة المواضيع والعلاقات المتنوعة والمتشعبة التي يهتم بها، وما يتميز به من حداثة النشأة وسرعة التغير والتطور.

ومع ذلك، فإن التقنين الجزئي يبقى خاصية يتمتع بها القانون الإداري. ذلك أن العديد من جوانب وأبعاد الإدارة العامة قد صدرت بشأنها نصوص قانونية مثل: قانون البلدية رقم 90-08 أو قانون الولاية رقم 90-09 أو قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30، أو أحكام المنازعات الإدارية الواردة في قانون الإجراءات المدنية الأمر رقم 66-154 المعدل والمتمم خاصة بموجب القانون رقم 90-23، وقانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر رقم 97-07، وغيرها كثير.

- وهكذا، ورغم كثرة التقنينات الجزئية المتعلقة بالإدارة العامة، في مختلف جوانبها إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التقنين، بمعناه الضيق، ما دامت

السلطة المختصة (السلطة التشريعية) لم تقم بسنها في قانون موحد شامل وعام يبين أحكام الإدارة العامة في أبعادها الكلية والجزئية.

24- 3- القانون الإداري قانون قضائي: Jurisprudentiel

- يتميز القانون الإداري، في فرنسا، بأنه قانون قضائي، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي بعد تحويله إلى هيئة قضائية منذ سنة 1872 ومحكمة التنازع كانا قد لعبا دورا كبيرا في صياغة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة، في غياب النصوص والتشريعات.

كما أن ذلك، يعني أيضا، أن للقاضي الإداري دورا وسلطة وحرية في استنباط الأحكام بسبب عدم تقنين القانون الإداري.

خامسا: أسس القانون الإداري[1]

25- نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري، فإن الأمر يقتضي البحث عن أساس أو قاعدة أو مبدأ عام رئيسي يستند إليه هذا القانون، ويكون معيارا لتحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة لدى ممارسة سلطاتها وصلاحياتها (القانون المطبق) من ناحية، ومعرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية (القضاء المختص) من ناحية أخرى، خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج (قضاء إداري وقضاء عادي)، مثل فرنسا.

---

[1]- Rivero (J.), op. cit., pp. 31 et s.
Laubadaire (A. de), et autres, op. cit., pp. 38 et S.

وانظر أيضا:

- الدكتور عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان م.ج، الجزائر، 1990، ص 131 وما بعدها.

- الدكتور عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر، ص: 4 وما بعدها.

وفي سبيل ذلك ظهرت عدة آراء ونظريات، نورد هنا أهمها : معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام.

أولا : السلطة العامة : La Puissance publique

26- لقد كان القانون الإداري (الفرنسي) خلال القرن التاسع عشر مبنيا على فكرة السلطة العامة ومرتبطا بها.

ولقد لجأ الفقه في هذه المرحلة إلى التمييز بين أعمال السلطة Actes d'autorité وأعمال التسيير Actes de gestion .

فأعمال السلطة هي محور ومناط ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية غير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري بالفصل بالمنازعات المترتبة عنها.

وقد حاول الفقيه بارتالي Berthélemy تحديد أعمال السلطة على أنها " التصرفات التي تأتيها الإدارة بموجب سلطة الأمر والقيادة Pouvoir de Commandement والتي تخرجها من نطاق القانون"[1] العام (المشترك droit commun، حيث لا يخول الأفراد القيام بمثل تلك الأعمال. أما حينما تقوم الإدارة العامة، أحيانا، بنشاط أو أعمال التسيير، فهي لا تخضع للنظام الإداري : أي أنها تخضع في نشاطها للقانون العادي، ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بشأنها.

ولعل أهم انتقاد وجه لهذا المعيار، هو كيف نميز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة والتسيير؟. فالمعيار ليس دقيقا ولا فاصلا وحاسما، فهو بذاته يحتاج إلى معيار آخر.

ومع ذلك، فإن الفقه الفرنسي الحديث حاول مراجعة وتطوير مفهوم السلطة

(1) Laubadaire (A . de) . et autres . op . cit . p. 41.

العامة لتكون وتبقى أساسا ومعيارا للقانون الإداري، إذ لم تعد السلطة العامة – بنظرهم – مرادفة للسلط والنهي والأمر، بقدر ما هي نشاط يمارس وفق شروط غير مألوفة في القانون الخاص (المدني) .

-Il s'agit d'une notion révisée de la puissance publique, non pas identifiée nécessairement à celle de puissance commandante et d'activité, mais synonyme d'action s'exerçant dans des conditions exorbitantes du droit commun .[1]

فالعبرة إذن في تحديد النظام الإداري (قانونا وقضاء) إنما تكمن في خصائص ومميزات تصرف وعمل الإدارة ذاتها. فالأمر يستند إلى معيار مادي يقوم على مدى اتباع الإدارة العامة لأساليب وإجراءات غير مألوفة وغير معهودة في القانون الخاص، بغض النظر عن مدى احتوائه على مظاهر السلطة أو لا.

ثانيا– المرفق العام : Le Service Public

27– ذهب بعض الفقه الفرنسي (Jèze ،Duguit) (مدرسة المرفق العام) مع بداية القرن العشرين إلى أن النظام الإداري Régime Administratif (قانونا وقضاء)، إنما يستند إلى فكرة: "المرفق العام": (الهيئات والمؤسسات الإدارية العامة)، ذلك أن المرافق العامة هي المكلفة بالقيام بنشاطها الإدارية سدا للاحتياجات العامة للجمهور وتلبية للمصلحة العامة[2].

وعليه، فقد كانت نظرية المرفق العام، في البداية، صالحة لأن تكون أساسا ومعيارا للقانون الإداري : فالعاملون بالمرافق العامة هم موظفون يخضعون لنظام إداري (قانون الوظيف العمومي)، لا لقانون العمل الخاص بعلاقات العمل الخاصة. وعقودها هي عقود إدارية تختلف عن العقود الخاصة وأموالها أموال عامة، ومنازعاتها يختص بها

(1) Ibid . p. 49

(2) – يقصد بالمرفق العام Le Service Public كل نشاط تقوم به الهيئات العامة إشباعا لحاجيات عامة (المفهوم الموضوعي – المادي)، أو الهيئة العامة أو الجهاز أو التنظيم الذي يتولى ذلك النشاط (المفهوم العضوي – الشكلي).

القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة)، دون القضاء العادي (المدني)، إذ كان هناك ارتباط وتلازم وثيق وتطابق تام بين القانون الإداري والمرفق العام، فالقانون الإداري هو قانون المرافق العامة.

Le Droit administratif est le droit des Services publics

– وفي مرحلة لاحقة، أدت التطورات العامة (خاصة بفرنسا) إلى فك ذلك الارتباط وفصم تلك العلاقة المتلازمة بين المعطيين مما أحدث (أزمة المرفق العام) La crise du Service public بفعل عوامل متعددة:

1- لم يعد نشاط وعمل الإدارة العامة (السلطة العامة) مقتصرا على المرافق العامة الإدارية، بل امتد إلى مجالات أخرى كانت – من قبل – حكرا على الأفراد (المرافق العامة الصناعية والتجارية) في سياق ظاهرة تدخل الدولة Interventionnisme خاضعة في ذلك – أساسا – إلى القانون الخاص (المدني والتجاري).

2- وبالمقابل، أوكلت الدولة إلى هيئات وتنظيمات خاصة Organismes privés، التكفل بإدارة وتسيير مرافق عامة.

ومن ثم لم تعد فكرة المرفق العام صالحة – لوحدها – لأن تكون أساسا ومعيارا للنظام الإداري (قانونا وقضاء).

– وأمام صعوبة وضع معيار دقيق وواضح للقانون الإداري (كما هو الشأن أيضا بالنسبة لباقي فروع القانون)، يذهب الفقه (الفرنسي خاصة) إلى الأخذ بمعيار مركب لا يستند – فقط – إلى فكرة جوهرية واحدة، إذ يجب إعطاء كل معيار (السلطة العامة، المرفق العام، المصلحة العامة) دورا في تحديد النظام الإداري، بصورة تؤدي إلى تكامل بين الوسائل والأهداف أي تكامل المعايير[1].

---

(1)- أنظر الدكتور، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 149.

- Laubadaire (A . de), et autres, op. cit, p: 30.

- Rivero (J), op. cit, p: 36.

القسم الأول

أسس التنظيم الإداري

30- يقوم التنظيم الإداري على أساس ومعطى قانوني Donnée juridique، يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية (الباب الأول)، كما يرتكز أيضا على أساليب فنية (تقنية) Méthodes techniques تتمثل في كيفيات توزيع النشاط الإداري بين مختلف تلك الأجهزة، أي: المركزية واللامركزية (الباب الثاني).

الباب الأول

الأساس القانوني الشخصية المعنوية

Personne morale

31– يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها سندا support لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.

وقبل التعرض إلى القواعد الأساسية التي يتشكل منها النظام القانوني للشخص المعنوي من حيث : تكوينه وتأسيسه (الفصل الأول)، أو الآثار المترتبة على وجوده القانوني(الفصل الثاني)، أو انتهائه وانقضائه (الفصل الثالث)، سنمهد لذلك بالتعريف بالشخصية المعنوية وبيان أهميتها في القانون الإداري والأنواع التي تظهر فيها (الفصل التمهيدي).

الفصل التمهيدي

مدخل عـــام

32– أولا– تعريف الشخص المعنوي :

– الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء)، تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية personne juridique .

ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق (droits) والتحمل بالالتزامات (obligations) .

33– ثانيا – أهمية الشخصية المعنوية في القانون الإداري :

بغض النظر عن طبيعة وحقيقة الشخص المعنوي[1]، تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية واضحة في القانون الإداري (وخاصة بالنسبة للتنظيم الإداري)، ذلك أن الإدارة العامة بالدولة هي بالنهاية مجموعة الأشخاص المعنوية العامة .

---

(1) لقد ثار خلاف فقهي وفكري حول تكييف طبيعة الشخصية المعنوية ، حيث ظهرت الآراء والمذاهب التالية :

أ) المذهب المنكر لوجود الشخصية المعنوية :ويرى أن لا فائدة إطلاقا من الاعتداد بهذه الفكرة إذ يمكن الاعتماد في الحفاظ على المصالح الجماعية إلى الأفكار والمفاهيم التقليدية المألوفة ، مثل : التضامن الاجتماعي، والملكية المشتركة ....وغيرها .

ب) مذهب الافتراض والخيال (المجاز) théorie de la fiction légale : حيث يعتبر الانسان (الشخص الطبيعي personne physique) هو الشخص القانوني الوحيد القادر على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، وما الشخص المعنوي الا مجرد افتراض ومجاز من باب تمكين مجموعة الأشخاص أو الأموال من اداء مهامها الجماعية وتحقيق الأغراض المرصودة لها .

ج) مذهب الحقيقة والواقع théorie de la réalité : حيث يتم الاعتراف بالشخصية القانونية (المعنوية) لمجموعة الأشخاص والأموال ، كما هو الحال ، بالنسبة للأفراد .

ولو كانت هناك أجهزة وهيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الدائرة مثلا). فإنها تكون دائما مرتبطة بإحدى الأشخاص المعنوية (الولاية) .

كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات والتحمل بالمسؤولية .

فأشخاص القانون الإداري هي – أساسا – الأشخاص المعنوية العامة، وما وجود الأشخاص الطبيعية بها(الموظفون). إلا لخدمتها ولحسابها .

34- ثالثا- أنواع الشخص المعنوي العام :

ينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص[1]، تأسيسا على عدة معايير منها : (الغرض)، القانون المطبق الخ).

أما بالنسبة للشخص المعنوي العام، فينقسم بدوره إلى شخص معنوي عام إقليمي وشخص معنوي عام مرفقي .

حيث تنص المادة 15 من الدستور على ما يلي : " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية .

- على اعتبار أنها القدرة أو المكنة المجردة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بغض النظر عن تسند إليه هذه القدرة.

[1]- في حالة عدم النص، في سند الإنشاء، على طبيعة ونوع الشخص المعنوي، وضع الفقه، عدة معايير للتمييز بين الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص، نذكر أهمها :

- طبيعة الغرض وما إذا كان ينصب على ، تحقيق مصلحة عامة أو خاصة .
- أصل النشأة، فإذا كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، هي التي أنشأته فهو عام و إلا فهو خاص .
- طبيعة النشاط ، وما إذا كان عاما أو خاصا .
- امتيازات السلطة العامة . فالشخص المعنوي يعتبر عاما إذا ما كان حائزا لامتيازات السلطة العامة (سلطة نزع الملكية للمنفعة العامة مثلا) .
- الانضمام الإجباري : حيث يكون انضمام الأفراد إلى الأشخاص المعنوية العامة إجباريا، وإلى الأشخاص المعنوية الخاصة اختياريا (مثل الجمعيات) .

وإن كان الاتجاه الحديث الراجح يأخذ بمعيار مركب يأخذ بعين الاعتبار جملة من العناصر والعوامل، تمزج بين أكثر من معيار واحد .

البلدية هي الجماعة القاعدية" .

وتنص المادة 49 من القانون المدني على ما يلي :

" الأشخاص الاعتبارية هي :

الدولة، الولاية، والبلدية .

– المؤسسات، والدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقررها القانون .

– المؤسسات الاشتراكية، والتعاونيات، والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية " .

35- أ) – الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية :Territoriales .

وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين، إذ تستند على الاختصاص الإقليمي .

ولعل أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية، تتمثل في ما يلي:

1 – الدولة : وهي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة ،فهي الأصل الذي تتفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة (والخاصة).

– يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقا في القانون الإداري، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى، بينما هي تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام .

2 – الولاية : وهي شخص معنوي إقليمي، إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة .

فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية، يسري عليها القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية .

3 – البلدية : هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية، حيث تضم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية، طبقا للقانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن القانون البلدي

36- ب) – الأشخاص المعنوية المرفقية(المصلحية) : Fonctionnelles

وهي الأشخاص المعنوية التي ترتكز في وجودها، على الاختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط وموضوع معين : الجامعة (التعليم العالي) .

لقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء وتأسيس مؤسسات عامة، في شتى الميادين ،تتمتع بالشخصية المعنوية مما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر، سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو إقليمي محلي (بلدي، أو ولائي)، الأمر الذي يجعل من الفصل بين أنواع الشخص المعنوي وتقسيمها إلى إقليمية ومرفقية مسألة محل نقاش

الفصل الأول

أركان الشخص المعنوي

يقوم الشخص المعنوي بتوافر عدة عناصر ومقومات وشروط تمثل أساسا في الأركان التالية:

37- أولا- مجموعة أشخاص أو أموال :

يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر: مجموعة من الأشخاص (الأفراد)، كالجمعيات أو مجموعة من الأموال (الأشياء) كالشركات المساهمة .

وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على توافر مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد ، فالبلدية، مثلا، هي : سكان البلدية وممتلكاتها .

38- ثانيا- الغرض المشروع :

كأي شخص معنوي آخاص منه والعام، فإن الشخص المعنوي العام لا وجود له – من الناحية القانونية – إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق وانجاز غرض مشروع ، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة .

39- ثالثا- الاعتراف :

يشترط لوجود الشخص المعنوي العام – بغض النظر عن وضعية الدولة – الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة .

فالبلدية أو الولاية تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية[1] والجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر عن الوالي، بعد توافر شروطها.

---

[1] أنظر المادة 1 من القانون البلدي رقم 90-08 السابق وكذا المادة 1 من قانون الولاية رقم 90-09 السابق .

الفصل الثاني

الآثـــار

40- رغم ما يعتور المادة 50 من القانون المدني من خلل ونقص في صياغتها اللغوية (التأنيث بدل التذكير) والقانونية (عدم الإشارة الصريحة إلى الالتزامات كأثر سلبي)، فقد ذكرت على سبيل المثال أهم النتائج والآثار المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية عموما، حينما نصت على ما يلي:

"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية.
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي قررها القانون.
- موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي، في الجزائر.
- نائب يعبر عن إرادتها.
- حق التقاضي".

يمكن القول -إذن- أنه بمجرد توافر أركان ومقومات وجود الشخص المعنوي العام، يتم تزويده بالشخصية القانونية كما يخوله القدرة والمكنة على:

- اكتساب الحقوق: حق الملكية، قبول الهبات... إلخ.
- التحمل بالالتزامات: مسؤولية التعويض عما ينجم عن تصرفاته من أضرار للغير... إلخ

وعليه يمكن رد أهم تلك الآثار إلى ما يلي:

41- أولا- الأهلية: capacité، سواء كانت أهلية وجوب أو أهلية

أداء، مع الإشارة أن نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي (الإنسان)، إذ لا تتعدى إلى ما كان لصيقا بصفة الإنسان كحقوق الأسرة.

فللشخص المعنوي حق الملكية، وله حق التعاقد، وحق التقاضي، وغيرها من السلطات التي تخوله إياه القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند إنشائه، بما يتقيد والاختصاص: الإقليمي أو المرفقي.

ولما كان مناط أهلية الأداء هو التمييز والإرادة، كان من اللازم – بالضرورة – تعيين نائب له من خلال قيام شخص طبيعي بذلك، هو عادة رئيسه أو مديره: الوالي (الولاية)، رئيس البلدية (البلدية)، مدير الجامعة (الجامعة).

42- ثانيا- الاستقلال المالي والإداري:

بوجوده، يصبح الشخص المعنوي مستقلا بذاته من الناحية المالية والإدارية.

أ) – الاستقلال المالي: (الذمة المالية patrimoine) يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأه، حيث تكون وعاء لحقوقها والتزاماته المترتبة على نشاطه.

فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية لكل من الولاية أو الدولة، حيث تعتبر ضمان لدائنيها.

ب) الاستقلال الإداري (الأجهزة) : حتى يعمل بصورة منتظمة ومستمرة، تحدث داخل الشخص المعنوي أجهزة وتنظيمات organes سواء للمداولة أو للتنفيذ.

فللبلدية مثلا أجهزتها وهيئاتها الإدارية التي تستقل بها : المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية ؛ وللجامعة : مجلس الجامعة، ومديرها.

43- ثالثا- الموطن [1]: domicile

نظرا لأهمية الموطن، من حيث تحديد الاختصاص القضائي خاصة، يجب أن يعين موطن للشخص المعنوي العام، وهو ما يتمثل في مكان وجود مقره Le siège فموطن الولاية هو مركز الولاية Chef-lieu.

[1] تنص المادة 36 من القانون المدني على ما يلي :
"موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي وعند عدم وجود سكنى يحل محلها مكان الإقامة العادي".

الفصل الثالث

نهاية الشخص المعنوي

– إن مصير الشخص المعنوي، شأنه شأن الشخص الطبيعي، إلى الزوال بغض النظر عن الأسباب ومآل حقوقه والتزامه.

44- أولا- الأسباب (الحالات)

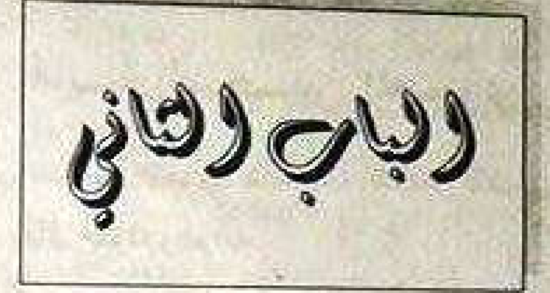
تنتهي الأشخاص المعنوية عموما، لأسباب شتى كانتهاء الأجل إذا كان وجوده موقتا أو محدودا زمنيا، أو بتحقيق الشخص المعنوي للغرض الذي أنشئ من أجله.

إلا أن أهم الأسباب يتمثل في الحل والإلغاء والذي يأخذ عدة صور منها: الحل الاتفاقي (إرادة المؤسسين لحل الجمعيات)، أو الحل الإداري (بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة)، أو الحل القضائي بموجب رفع دعوى أمام القضاء.

45- ثانيا- الآثـــار :

كما هو الحال بالنسبة لوفاة الشخص الطبيعي وما يتعلق بذلك من تركة وميراث، فإن انتهاء الشخص المعنوي يطرح عادة التساؤل عن مآل حقوقه والتزاماته ومختلف علاقات القانونية السابقة (علاقات العمل مثلا).

الأصل أن تبقى وتمتد الشخصية المعنوية بالقدر للتصفية، حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه، أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل، أو طبقا للقانون.



الأساس الفني (التقني)

46- يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية) Méthodes techniques، تتمثل في: المركزية (الفصل الأول) واللامركزية (الفصل الثاني)، ككيفيات لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

الفصل الأول

نظرية المركزية الإدارية

La centralisation administrative

47- تقتضي دراسة نظرية المركزية تحديد مفهومها من خلال بيان أركانها (المبحث الأول) والتعريف بالصور والأشكال التي تتخذها (المبحث الثاني)، وأخيرا تقييمها وتقديرها ببيان مزاياها وعيوبها (المبحث الثالث).

المبحث الأول

أركان المركزية الإدارية

48 – يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها:

جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو " الدولة"، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية.

وواضح، أن مثل هذا التعريف إنما ينطبق على الصورة المطلقة والأولية للنظام المركزي(التركيز الإداري)، حيث اضطرت الدولة لاحقا، بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المتنامية، إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم للقيام ببعض الأنشطة

الإدارية، لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية،وهو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي(عدم التركيز الإداري)، كما سنرى .

وبناء عليه، نستنتج أن المركزية الإدارية إنما تقوم على ركنين أساسيين، هما: تركيز الوظيفة الإدارية، والخضوع للسلطة الرئاسية(السلطة السلمية).

المطلب الأول

تركيز الوظيفة الإدارية

49- يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو " الدولة "، بمفهومها الضيق، أي:

مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة)، بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط. والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج.

المطلب الثاني

السلطة الرئاسية

الفرع الأول

التعريف

50- تشكل السلطة الرئاسية (Le pouvoir hiérarchique) الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، إذ

يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس Supérieur) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس Subordonné) مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول.

فالسلطة الرئاسية هي -إذن - عبارة عن:

العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس،أثناء ممارسة النشاط الإداري.

الفرع الثاني

المظاهر

- تتمثل أهم السلطات المخولة للرئيس في المُكنات والصلاحيات والقدرات القانونية التي يمارسها سواء تجاه شخص المرؤوس أو أعماله وتصرفاته.

51- أولا- بالنسبة لشخص المرؤوس: تخول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، بدءًا من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل، مرورًا بسلطات الترقية والتأديب (كالتحويل في الدرجة الوظيفية) وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني (La carrière).

وجدير بالملاحظة، أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس إنما يمارسها الرئيس طبقًا للقواعد والاجراءات المحددة لأنها ليست مطلقة، كما أنها ليست من قبيل الحقوق.

فسلطة التعيين المخولة للرئيس -مثلا- يمارسها وفقا للشروط اللازمة للتوظيف، وبإجراء المسابقة إذا كانت النصوص تستلزم ذلك.

وسلطة التأديب تكون وفق إجراءات محددة، مثل ضرورة المثول أمام مجلس التأديب أحيانا

52- ثانيا- بالنسبة لأعمال المرؤوس : لما كان الرئيس مسؤولا عن تصرفاته، ومسؤولا أيضا عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم، فقد خوله القانون مجموعة من السلطات تجاه التصرفات والأعمال التي يقوم بها أولائك المرؤوسون، من حيث مراقبة تلك الأعمال رقابة سابقة (توجيه) قبل أدائهم لمهامهم، ورقابة لاحقة (تعقيب) إذا ما جاءت بعد ذلك.

53- أ) الرقابة السابقة أو القبلية a priori (التوجيه، الأمر): بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليته، يعمد الرؤساء- عادة- إلى توجيه "أوامر" ordres أو "تعليمات" instructions أومنشورات" circulaires ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقا مع القانون والأكثر انسجاما وملاءمة مع مقتضيات الصالح العام. ذلك أن" المرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو أيضا ملزم قانونا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون[1]".

وإذا كان هذا الالتزام يقع على عاتق المرؤوس بالنسبة للأوامر والتوجيهات المشروعة ،فماهو الوضع بالنسبة لتلك المخالفة للقانون الصادرة من رئيسه ؟

54- 1) على المستوى التشريعي، حاولت المادة **129** من القانون المدني الرد على مثل هذا السؤال حينما نصت على ما يلي :

"لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

(1) د- عمار عوابدي، القانون الاداري ، المرجع السابق، ص: 207.

ومثل هذا النص إنما وضع قاعدة عامة هي استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي أو المصلحي (Faute de service) كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ.

ومع ذلك، فهو لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها طاعة تلك الأوامر واجبة ،إذ قام بإحالة عامة حيث ترك الأمر لنصوص أخرى (القوانين الخاصةStatuts السارية على العاملين بكل قطاع نشاط)، مما يبقي المسألة قائمة خاصة بالنسبة للأوامر والتعليمات المخالفة للقانون.

55- 2)- أما على المستوى الفقهي، فقد ظهرت الآراء الأساسية التالية[1]:

الرأي الأول : تزعمه الفقيه " هوريو" Hauriou ومؤداه أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، مع عدم اعتبار ذلك خطأ شخصيا (Faute personnelle) بل خطأ مرفقيا أو مصلحيا كأساس للمسؤولية الإدارية التي قد تترتب عن ذلك، حماية للمرؤوس.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اعتبارات ومقتضيات العمل الإداري، ذلك أن فتح المجال أمام المرؤوسين لمناقشة مدى مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها، من شأنه أن يربك النشاط الإداري ويخل بمبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد أو مبدأ الاستمرارية (Principe de continuité).

وعليه، فإن هذا الرأي يعطي، في الظاهر، وزنا لمبدأ الاستمرارية على حساب مبدأ المشروعية (Principe de la légalité).

(1) - راجع حول تلك الآراء والاتجاهات الفقهية :
- د- عمار عوابدي، المرجع السابق ، ص: 210 وما بعدها.
- د- محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، دراسة مقارنة في أصول وتنظيم الإدارة ونشاطها، الجزء الاول، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص: 190 وما بعدها.

الرأي الثاني : تزعمه الفقيه ديجي Duguit مخالفا بذلك الرأي الأول، ومقتضاه أن الموظف العام المرؤوس، كأي مواطن، ملزم بتطبيق وتنفيذ القانون لدى أدائه لمهامه، تحقيقا لمبدإ المشروعية.

ومن ثم، فإن المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة، وإلا فإنه يعد مرتكبا لخطأ شخصي يحمله المسؤولية.

الرأي الثالث : وللحد مما يكتنف الرأيين السابقين من عيوب ومثالب من حيث أن الأول يتيح للرئيس مخالفة القانون دون اعتراض أو تنبيه من المرؤوس، وأن الثاني قد يكون مطية ومبررًا لإرباك النشاط الإداري وعرقلته وتعطيل المرافق العامة بحجة الحفاظ والدفاع عن مبدإ المشروعية من طرف المرؤوس ؛ فقد ظهر اتجاه فقهي آخر وسط بين ذينك الرأيين المتناقضين بزعامة الفقيه "لابند" Lapand للتوفيق بينهما، وفحواه أن للمرؤوس تنبيه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون، فإذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر وجب على المرؤوس تنفيذها والانصياع لها على مسؤولية الرئيس وحده.

56- ب- الرقابة اللاحقة أو البعدية a posteriori (سلطة التعقيب):

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن الرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال.

وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر -في الواقع- في عدة صور وأشكال،أهمها: التصديق، التعديل ،الإلغاء (والسحب)، الحلول.

- 57- 1- التصـديق (Approbation) : بمقتضـى هـذه السـلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المـرؤوس غـير منـتج لأثـره القـانوني (غـير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أوضمنا.

- التصديق الصريح (Expresse): يتجلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفاهيا أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجلية.

- التصديق الضمني (Tacite): استجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط الإداري ودعم حركته، غالبا ما تنص القوانين و الأنظمة على تحديد فترة أو مدة معينة، يمكن للرئيس أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه، على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه.

58- 2- التعـديل : (Modification): يخول القانون للرئيس، وهو يراقب عمل المرؤوس، أن يُدخل عليه التغييرات والتحويرات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية) وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة (مبدأ الملاءمة).

وعليه، فللرئيس - في إطار القانون- أن يعدل من العناصر والمعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان، ذلك أن سلطة التعديل إنما هي إعمال لـمُكْنة وسلطة التصديق والإلغاء في آن واحد.

59- 3- الإلغـاء (Annulation): تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدًا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا.

وبهذا الصدد، يميز الفقه بين حالتين أساسيتين :

الأولى: أعمال المرؤوس مشروعة، احتراما لمبدإ و قاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز- مبدئيا - للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسه.

الثانية : أعمال المرؤوس غير مشروعة . وفي هذه الحالة يميز الفقه – أيضا – بين وضعين :

• الأول: إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كان يكون مثلا محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعدما (nul) وكأنه لم يكن ولايرتب أي حق .

ومن ثم، فقد جرت القاعدة على أن القرار الاداري المنعدم لا يتحصن أبدًا، بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بالغائه في أي وقت.

• الثاني: أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعدمًا، فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي –أصلا– بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصنًا ،ضمانًا لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص، واستتباب الوضع الإجتماعي.

–كما يتمتع الرئيس أيضا بسلطة سحب (Retrait) الأعمال والقرارات الصادرة عن المرؤوس طبقا لنفس الأحكام السابقة.

إلا أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر: فللإلغاء أثر فوري (يسري على المستقبل فقط) بينما للسحب أثر رجعي، حيث يمحي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبلُ (ماضيا) ويجعله –أيضا– غير نافذ من بعدُ (مستقبلا).

60– 4–الحلول (Substitution): في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه (العمل السلبي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها.

وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون –أحيانا– إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها

"سلطات خاصة " Pouvoirs speciaux "، مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط، أهمها :

– ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل،
– وإصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ.

المبحث الثاني

أشكال المركزية

61– تأخذ المركزية، في الواقع، عدة صور وأشكال حسب درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة (الحكومة).

ومن ثم، فإن أهم تطبيقات النظام المركزي الإداري إنما تتمثل في شكلين أساسيين هما : التركيز الاداري و عدم التركيز الاداري.

المطلب الأول

التركيز الإداري: Concentration

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة ، أو الوزارية إبرازًا لدور الوزير.

62– يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة (السلطة العامة) محدودًا (الدولة الحارسة Etat gendarme)، حيث كان –بالإمكان– حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري، في عمومياته وجزئياته، بيد الوزراء او القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثليهم

عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام بأي تصرف، فهم "كصناديق البريد" على حد تعبير الأستاذ Debbacsh(C) يستلمون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.

المطلب الثاني

عدم التركيز الإداري: Déconcentration

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم: المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة، أو اللاوزارية.

63- وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري ليمس مختلف القطاعات بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة Etat interventionniste)، حيث أدى ذلك التغير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة، والتي أصبحت عائقا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتباكه.

يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض Délégation، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم (مثل المديريات الموجودة في المستوى الولائي : مديرية التربية ، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة... إلخ).

64- ونظرا للطبيعة الاستثنائية للتفويض، فإنه محفوف بالعديد من القواعد والقيود، تتمثل أساسا في ما يلي:

- يكون التفويض في الاختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه.
- تحكم عملية التفويض قاعدة أن: "لا تفويض في التفويض"، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم -بدوره- بالتفويض فيما فوض إليه إلى غيره.

- تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها، كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية.

المبحث الثالث

تقدير المركزية الإدارية

65- مقارنة بالنظام اللامركزي (لاحقا، فقرة 93 وما بعدها)، وبصورة مجردة، يمكن تقييم وتقدير النظام المركزي بإبراز مزاياه والكشف عن عيوبه على النحو التالي:

المطلب الأول

المزايا (المحاسن): Les avantages

66- يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا يقوم عليها قوام ومبررات وجوده، وتتمثل -أساسا- في ما يلي:

أولا- من الناحية السياسية: يدعم الأخذ بالمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة، « بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية، فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة » [1].

ثانيا- من الناحية الإدارية: تحقق المركزية تجانس النظم والأنماط الإدارية، مما يوفر استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها من جهة لأخرى، الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة، وارتفاع الأداء الإداري، وتقليص سلبيات ظاهرة البيروقراطية.

---

(1) - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 70.

ثالثا- من الناحية الاجتماعية: يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة.

رابعا- من الناحية الاقتصادية: يترتب على تطبيق المركزية الإدارية الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد، وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة.

المطلب الثاني

العيوب (المساوئ) :Les inconvénients

67- تعتور النظام المركزي، خاصة صورته المطلقة، عيوب ومساوئ جمة، تكاد تطغى على مزاياه ومحاسنه، وهو ما اقتضى الأخذ -إلى جانبه- بالنظام اللامركزي للتخفيف والتقليص من تلك العيوب كما سيتضح -لاحقا- عند بيان مزايا النظام اللامركزي.

وعلى كل، فإن أهم تلك العيوب، يمكن الكشف عنها بالصورة التالية:

- فالمركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية Bureaucratie أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات، مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في تسيير وإدارة دواليب الدولة ومؤسساتها والاستجابة للاحتياجات العامة.

- كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح، في ظل الدولة الحديثة، سمة وعنوانا للأنظمة الديكتاتورية، لأنه يحد من إعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونها بنفسها.

الفصل الثاني

نظرية اللامركزية الإدارية

La décentralisation administrative

68- في دراستنا لنظرية اللامركزية سنتبع نفس المنهجية التي اعتمدناها لدى معالجة نظرية المركزية، حيث سنبين الأركان التي يقوم عليها النظام اللامركزي (المبحث الأول) ثم توضح الصور والأشكال التي يتخذها (المبحث الثاني)، على أن نتطرق أخيرا إلى تقدير وتقييم اللامركزية ببيان مزاياها وعيوبها (المبحث الثالث).

المبحث الأول

أركان اللامركزية الإدارية

69- يمكن تعريف اللامركزية الإدارية [1] على أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات

---

[1] - يعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ص:71.

- ويعرفها الأستاذ Vedel (G) على النحو التالي:

" La décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés ". Droit administratif. P.U.F. Paris. 1978. P : 639.

ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة .

70- وبناء عليه، يمكن بيان المقومات والأركان التي تستند عليها اللامركزية الإدارية، على النحو التالي :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية .

وهي أركان متماسكة ومترابطة فيما بينها، كما سنرى.

المطلب الأول

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

71- يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية "affaires locales"، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشتركة بين جميع المواطنين بالدولة.

إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها.

– ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية، تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية المتبعة في عملية التحديد.

أولا- الاختصاص:

72- الاتجاه السائد، بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات (قانون البلدية مثلا).

بل إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية (أي اختصاصات الإدارة اللامركزية) إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص و التضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

ثانيا- الكيفية:

73- يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما:

أ- الأسلوب الأول(الأسلوب الانجليزي): ومؤداه أن يبين المشرع (القانون) السلطات و الاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

ب- الأسلوب الثاني(الأسلوب الفرنسي): مقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة.

ولقد اعتمد المشرع الفرنسي، في تنظيمه للإدارة المحلية، هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية ،وإن بصورة

وكيفية عامة وغير محددة، أي بطريقة غير حصرية (non limitative)، وهو الأسلوب نفسه الذي اتخذه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية[1].

74- والحقيقة أن هذا الركن، إنما يثير عدة قضايا، منها :

1- في توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات الإدارة المركزية وهيئات الإدارة اللامركزية قد ينص الدستور على المبادئ والأسس التي توجهه، ليتدخل القانون لاحقا محددا مجالات أو اختصاصات الإدارة المركزية أو اللامركزية، حسب الأسلوب المتبع.

2- إن مجالات وميادين عمل الهيئات الإدارية اللامركزية لم تعد تحددها - فقط- المجالات المخصصة للإدارة المركزية، وإنما أيضا تدخل القطاع الخاص في العديد من الأنشطة التي كانت حكرًا على الإدارة العامة.

3- يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية، السلطة التنفيذية)، ذلك أن الاعتراف بوجود مصالح سياسية متمايزة داخل الدولة من شأنه أن يحولها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة واتحادية في ظل ما يعرف باللامركزية السياسية.

75- تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية من عدة جوانب:

• فاللامركزية الإدارية ظاهرة عامة قائمة في مختلف أنواع وأشكال الدول البسيطة (كالجزائر أو فرنسا) أو المركبة (كالولايات المتحدة الأمريكية)، أما نظام اللامركزية السياسية فيقتصر وجوده على الدول المركبة أو الاتحادية فقط.

• تنصب اختصاصات الهيئات والأجهزة في اللامركزية الإدارية على جزء من الوظيفة الإدارية بالدولة، أما نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) (Fédéralisme) فيسمح لكل دويلة من دويلات الاتحاد أن تمارس، إضافة للوظيفة الإدارية (التنفيذية)، وظائف وسلطات تشريعية وقضائية، حيث يكون للوحدات السياسية (دويلات الاتحاد) برلمانها ومحاكمها وحكومتها المتميزة عن السلطات الاتحادية (الفيدرالية).

[1]- في تحديده لصلاحيات البلدية لم يضع قانون البلدية (المواد من 84 إلى 111) إلا إطارا عاما لذلك، مثل ما ورد بالمادة 85 منه.

المطلب الثاني

إنشـــاء و قيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلـــة

76- يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة، كما ورد بالركن الأول، إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية. وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها مما يخولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها الذاتية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

77- ومن ثم، فإن تشكيل تلك الأجهزة المحلية بالانتخاب يعد من شروط قيام النظام اللامركزي، بل أن هناك رأيا فقهيا يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودًا وعدمًا.

ومع ذلك، فقد تتطلب الأوضاع -أحيانا- استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، أو الاعتماد على أسلوب التعيين -أساسا- كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة).

ومهما يكن، فإن طريقة الانتخاب، كطريقة ديمقراطية، تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة، مما أدى إلى تكريسها دستوريا، كما هو وارد -مثلا- في المادة 16 من الدستور الجزائري حينما نصت على أن « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

78- يمثل استقلال الهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية. فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض (الوزير مثلا) بالمفوض إليه (ممثله في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية) مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله. فإن اللامركزية الإدارية تختلف، من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك، بنقل وتحويل (Transfert) السلطات والاختصاصات إلى

الهيئات والأجهزة اللامركزية بنص القانون.

المطلب الثالث

الخضــوع للرقابــة (الوصاية) الإداريــة La tutelle[1]

79- إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة (الركن الأول) يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون (الركن الثاني)، فإن مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقا بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية.

وعليه، فإن الأمر يستلزم -حتما- قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف، في جوهرها، عن السلطة الرقابية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.

- فما هي مظاهر الرقابة الإدارية المسلطة على وحدات الإدارة اللامركزية ؟

-وما هي المبادئ والقواعد الأساسية التي تحكم تلك الرقابة وتميزها -خاصة- عن السلطة الرئاسية ؟

الفــرع الأول

المظاهــر

80- تتجلى مظاهر الرقابة، في النظام اللامركزي، في الرقابة أو الوصاية الإدارية المسلطة والمنصبة إما على:

---

[1] - يعتمد بعض الفقهاء مصطلح « الرقابة الادارية » (Le contrôle administratif) مبتعدين بذلك عن مصطلح « الوصاية الادارية » (La tutelle Administrative) حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظرا للاختلاف الجوهري بين نظام الرقابة الادارية ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

بينما يرى جانب آخر من الفقه (مثل الدكتور الطماوي) أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح (الوصاية الادارية) على اعتبار أن القانون الاداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الاداري معنى مغايرا مثل: العقود الادارية والمسؤولية الادارية وغيرها من المفاهيم

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها
- أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات،
- أو على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.

81- **أولا- الرقابة على الهيئات ذاتها**: إذا كان إنشاء وحل وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم-عادة - بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

82- **أ- الإيقاف** : Suspension - يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية)، طبقا للشروط والإجراءات القانونية، أن تعمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة (شهر مثلا) لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة.

83- **ب- الحــل**: Dissolution : كما قد يخول القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل والإزالة والإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب)، وهو من أخطر مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي، والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية.

84- **ثانيا- الرقابة على الأشخاص** : تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها أيضا، وفق إجراءات معينة، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بالإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام (شهر مثلا).
- الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو لمهام ادارية في جهة أخرى.
- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب ارتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم).

85- ثالثا- الرقابة على الأعمال: منذ البداية، يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية اذا ما كانت تمس وتهدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

86- أ- الرقابة السابقة (سلطة التوجيه): الأصل أن الهيئات اللامركزية، بما لها من استقلال، هي التي تعمل وتتصرف بداءة وأولا طبقا للقوانين التي تحكمها، تفعيلا للمبادرة والتحرك الذاتي.

وعليه، يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

87- ب- الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب): إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسه، نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال، فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي- بالضرورة- استبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك.

1- فبالنسبة لسلطة التعديل: لا تخول سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأن ذلك يشكل -في حقيقة- أمرا لاحقا لها، من شأنه المس باستقلالها.

ولهذا، فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون ادخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها.

2- وبالنسبة للتصديق والإلغاء: تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداولات وتصرفات تلك الادارة يجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملاءمتها، وبالتالي التصديق عليها أو الغائها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية.

وهكذا، ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها، كما يحق لتلك الهيئات الرجوع والتحلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت ذلك.

وفي نفس السياق، فإن سلطة الإلغاء، المحدودة والمخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية، يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية (ولائيا أو رئاسيا) أو أمام الجهة القضائية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها.

3- وبالنسبة للحلول: لما كان الحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية، فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية، وهو ما يتمثل -أساسا- في ما يلي:

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية[1] Dépenses obligatoires
- تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية، رغم أعذارها وتنبيهها، عن القيام بذلك العمل.

(1) - حيث تنص -مثلا- المادة 154 من القانون البلدي رقم 90-08 على ما يلي: « يمكن الوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول. »

الفرع الثاني

المبادئ

88- تقتضي الدراسة - أخيرا - تبيان أهم المبادئ والقواعد والأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية، والتي تميزها عن السلطة الرئاسية [1] التي ينبني عليها النظام المركزي، وتتمثل ذلك في مايلي :

1- القاعدة العامة أن " لا وصاية إلا بنص"، بينما ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي مفترضة Présumée. فالوالي - مثلا- لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية والرقابة عليها إلا طبقا لنص قانون البلدية ووفقا للإجراءات المقررة.

2- نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية وحق التقاضي، من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حيالها، للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة.

أما بالنسبة للسلطة الرئاسية، فإنه ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس [2]، إذ ليس له أن يطعن فيها قضائيا لانعدام المصلحة المتميزة والصفة .

3- ومن حيث المسؤولية، تبقى جهة السلطة الرئاسية مسؤولة إلى جانب مسؤولية المرؤوس، بينما تتحمل الهيئة اللامركزية -وحدها- المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها، بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية عليها.

---

(1)- يميز الأستاذ (G) Vedel بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، يلخص رأيه كالتالي:

« en résumé, le pouvoir hiérarchique se déploie au sein d'une personne morale unique et met en oeuvre des relations de chef à subordonné; le pouvoir de tutelle met en rapport l'état à d'autres personnes publiques et met en oeuvre des relations entre l'état, gardien de l'intérêt général le plus large, à ce titre contrôleur, et des personnes publiques ayant des intérêt propres, et à ce titre contrôlées ». Op.cit, P.643.

(2)- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص:56 .

المبحث الثاني

أشكال اللامركزية الإدارية

89- يذهب أغلب فقه القانون الإداري إلى التمييز، من حيث الواقع والتطبيق، بين صورتين أو شكلين للنظام اللامركزي، هما :اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

المطلب الأول

اللامركزية الإقليمية: La décentralisation territoriale

90- وهي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، و تقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية، والتي ذكرناها سابقا.

ترتكز اللامركزية الإقليمية على **الاختصاص الإقليمي**، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية).

المطلب الثاني

اللامركزية المرفقية: Décentralisation par service

91- وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل...) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته و نشاطه (المؤسسات العامة).

فاللامركزية المرفقية ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى

تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية décentralisation fonctionnelle، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.

97- وعلى الرغم من عدم التوافر الحقيقي والتام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، وتشكيك جانب من الفقه في اعتبارها لامركزية إدارية [1]، يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية:

أ) من حيث وجود المصالح المتميزة: يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية)، وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقية (المصلحية).

ب) ومن حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.

وإذا كانت طريقة الانتخاب تشكل -كما رأينا- وسيلة مثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) بموجب تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الأدرى بمصالحهم. فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي عادة ما يستند إلى فئة الخبراء والفنيين الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية.

كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهمي إذا ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية) بعد تشكيلها، بسلطات واختصاصات فعلية وتقريرية، وإذا لم تحط بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

جـ)- من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية): تخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.

---

(1)- انظر حول ذلك، خاصة:

- Laubadaire (A.de), op.cit, p.101 et S.
- Mahiou (A), cours d'institutions administratives, o.p.u, Alger, 1981, pp.71-72.

وعلى كل، فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة، حيث يمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.

المبحث الثالث

تقديـــر اللامركزيـــة الإداريـــة

- تتميز اللامركزية الإدارية بجملة من المزايا، كما تشوبها بعض العيوب.

المطلب الأول

المـــزايـــا (المحاســـن): Les avantages

93- تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات:

أولا- على المستوى السياسي: يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة.

كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة، حيث تعتبر اللامركزية الإدارية "مدرسة للديمقراطية Ecole de démocratie"، إذ أنه لا ديمقراطية بدون لا مركزية، على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية، ذلك أن "الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية" [1].

---

(1)- د- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.89.

ثانيا– على المستوى الإداري: يحقق تطبيق اللامركزية في المجال الإداري جملة من الفوائد مثل:

– تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني.

– تحسين وتجويد الوظيفة الإدارية، نظرا لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية.

– تجنب البطء (الروتين) الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية، من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن.

ثالثا– على المستوى الاجتماعي: يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستنال جزء منه لسد احتياجاتها.

رابعا– على المستوى الاقتصادي: يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استنادا إلى مبدأ: مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية ولا يمكن تجسيده وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية.

المطلب الثاني

العيوب (المساوئ): Les Inconvénients

94– تتجلى عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية، وهي ضئيلة مقارنة بمزاياها، في المخاوف الذي يبديها البعض من حيث ما قد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري.

أ) المجال السياسي: يرى البعض، إن تطبيق اللامركزية الإدارية، خاصة المطلقة، من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية على المصلحة الوطنية العامة.

ب) المجال الإداري: ولما كان تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها)، غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم –بالضرورة– على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية.

القسم الثاني

التنظيم الإداري الجزائري

95- يقوم التنظيم الإداري بالجزائر، كما هو الشأن في مختلف الدول والأنظمة، على وجود إدارة مركزية (الباب الأول) إلى جانب إدارة لامركزية (الباب الثاني).

الباب الأول

الإدارة المركزية الجزائرية

96- تقوم الإدارة المركزية الجزائرية، طبقا لأحكام دستور 23 فيفري 1989 (المعدل في 1996)، على المؤسسات الإدارية الأساسية التالية:

- رئاسة الدولة.
- الحكومة.
- والمؤسسات الوطنية الاستشارية.
- وقبل معالجة ذلك، يجدر بنا تقديم لمحة تاريخية نتتبع فيها مسار تطور تلك الإدارة سواء في مرحلة الاستعمار (الاستدمار) الفرنسي أو في عهد الاستقلال[1].

---

(1)- من المؤكد أن التنظيمات السياسية (الدول) التي تشكل التاريخ السياسي للجزائر كانت لها إدارتها لتنفيذ أهدافها وخططها، وللاطلاع حول التنظيمات الإدارية التي عرفتها الدولة الجزائرية عبر مختلف مراحلها تراجع المؤلفات التاريخية.

لمحة تاريخية [1]

- يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما الإدارة المركزية الجزائرية : مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال.

97- أولا- مرحلة الاستعمار :

بعد احتلال الجزائر، ومنذ 1835 قامت السلطة الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب " الحاكم العام "Gouverneur Général"، حيث كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب، مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا لمواجهة المقاومة الوطنية الجزائرية والسيطرة على الوضع بالبلاد.

وفي عام 1845، أصبحت مختلف تلك القطاعات والمصالح تابعة مباشرة للوزارات المختلفة في فرنسا في سياق ما عرف ب: "سياسة الإلحاق politique de rattachement ".

---

[1] حول التطور التاريخي للإدارة المركزية بالجزائر، يراجع خاصة :
- حمدان بن عثمان خوجة، المرآة، م. و. ن. ت، الجزائر، 1982
- أحمد توفيق المدني، كتاب الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
- علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، م. و. ن. ت، الجزائر، 1977.
- د/ عمار عوابدي، دروس في المؤسسات الإدارية، د. م. ج، الجزائر، 1984.
- د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990.
- Remili (A.): Les Institutions administratives Algériennes, S.N.E.D., Alger, 1973.
- Sbih (M.): l'Administration publique Algérienne, Hachette, Paris, 1973
- Vlachos(G.s), Les Institutions administratives et économiques de l'Algérie, S.N.E.D. Alger, 1973.
- Bontems (C.), Histoires des Institutions Algeriennes, C.U.J.A.S, Paris, 1976.
- Mahiou (A.), cours d'institutions administratives, O.P.U, Alger, 1985.
- Collot (Claude), Les institutions de l'Algerie durant la période coloniale, O.P.U, Alger, 1987

وخلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر عرفت المؤسسات الإدارية الاستعمارية بالجزائر، وخاصة مؤسسة الحاكم أو الوالي العام، عدة تغيرات وتعديلات بصورة يمكن معها التجاوب مع حدة المقاومة الشعبية مثل :

فكرة المملكة العربية "Royaume Arabe" التي طرحها نابليون الثالث حتى يكون امبراطورا على العرب أيضا، والتخفيف من الطابع العسكري للحاكم العام، وإحداث وزارة المستعمرات والجزائر، وأخيرا الاعتراف بالشخصية المعنوية للجزائر سنة 1900.

- وإذا كان النصف الأول من القرن العشرين قد اتسم - أساسا - بالنضال والحركة السياسية كمظهر لمقاومة الشعب الجزائري ، فإن الجهاز الإداري المركزي بقي متمثلا - أصلا - في منصب الحاكم العام الخاضع رئاسيا لوزير الداخلية (في فرنسا) بجانب هيئات أخرى معاونة له وذات طابع استشاري مثل : " مجلس الحكومة " الذي يتشكل من سامي الهيئات القضائية و الموظفين العسكريين والمدنيين وكذا رؤساء الإدارات العامة العاملة في مختلف المجالات سواء كانت تابعة رأسا للوزارات الفرنسية كالجيش والتعليم العام، أو ما كان مستقلا بنفسه في الجزائر[1].

وبعد الحرب العالمية الثانية، ونظرا للمستجدات والمعطيات الداخلية خاصة أحداث (8 ماي 45) والدولية (إنشاء هيئة الأمم المتحدة وما تضمنه ميثاقها من مبادئ)، عمدت السلطات الفرنسية إلى مواجهة الوضع الجديد عن طريق إصدار ما عرف بالقانون الأساسي الخاص[2] بالجزائر الصادر في 1947 والذي أعاد تنظيم الإدارة المركزية بالجزائر بإنشاء " الجمعية أو المجلس الجزائري"Assemblée Algérienne"، إلى جانب الاحتفاظ بمنصب الحاكم العام ومجلس حكومته وتوسيع سلطاته.

- تبين دراسة النص السابق، أن المجلس الجزائري ليس هيئة تشريعية بل هو مجرد

---

(1) - انظر، أحمد توفيق المدني، كتاب الجزائر، المرجع السابق، ص: 250 وما بعدها.
(2) - بموجب القانون الصادر في 20 سبتمبر 1947

جهاز إداري[1] لافتقاده عنصر السيادة، ذلك أن:

صلاحياته محدودة ومداولاته خاضعة – في العديد منها – إلى مصادقة السلطات المركزية في فرنسا قبل تنفيذها.

أما عن تشكيله، فهو يتكون عن طريق الانتخاب من 120 عضوا، موزعين – مناصفة – بين القسمين الانتخابيين : الأوربيين بالجزائر من ناحية، والجزائريين (الأهالي) من ناحية أخرى.

– و بعد اندلاع ثورة الفاتح من نوفمبر 1954، تم حل المجلس الجزائري سنة 1956 لتنقل صلاحياته إلى الحاكم العام والذي ستخلفه فيما بعد " المفوض العام Le Délegué Général " الذي زُود بأوسع السلطات لمجابهة الثورة ومحاصرتها وقمعها بكافة الوسائل الإدارية وغيرها؛ وقد كان يساعده في مهمته كاتب عام، وكاتبان مساعدان للشؤون الإدارية والشؤون الاقتصادية.

98- إدارة ثورة التحرير:

– بعد اندلاع ثورة نوفمبر 1954 تشكلت هيئات وأجهزة إدارية لتوجيه الثورة التحريرية ومقارعة الاستعمار الفرنسي، وقد تمثلت أساسا في مايلي :

أ) اللجنة الثورية للوحدة والعمل :حيث تولى بعض أعضائها مهمات عسكرية وسياسية داخل الوطن والبعض الآخر تكفل بالنشاط السياسي والدبلوماسي بالخارج، وذلك إلى حين انعقاد مؤتمر الصومام في 1956.

ب) المجلس الوطني للثورة الجزائرية : وهو هيئة منبثقة عن مؤتمر الصومام، يمثل السلطة العليا للشعب الجزائري، ويتولى وضع السياسة العامة للثورة،

(1) – وهي الطبيعة القانونية التي أكدها القضاء الفرنسي، سواء محكمة النقض (3 جويلية 1952) أو مجلس الدولة (3 جويلية 1953) حينما اعتبرت تصرفاته وأعماله قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء.

كما يختص أيضا بتعيين الهيئة التنفيذية.

جـ) لجنة التنسيق والتنفيذ : حيث يختار أعضاؤها من بين أعضاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية، ولها سلطات واسعة في شتى المجالات.

د) الحكومة المؤقتة للثورة الجزائرية : بعد تعيين أول حكومة مؤقتة للثورة الجزائرية في 19 سبتمبر 1958 بالقاهرة من طرف المجلس الوطني، حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ في إدارة شؤون الثورة.

99- ثانيا- مرحلة الاستقلال [1]

بغض النظر عن طابعها السياسي والدستوري، فإن رئاسة الجمهورية كانت قد شكلت، في ظل دستور 1963، المؤسسة الإدارية المركزية الرئيسية، اعتبارا لأهمية الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية[2] في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية[3].

وبعد 19 جوان 1965 تشكل مجلس للثورة باعتباره "صاحب السيادة" في البلاد، في إطار ما سمي ب : التصحيح الثوري.

وطبقا لأحكام الأمر رقم65 – 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 ،المعروف "بالدستور الصغير" ،فقد كانت الحكومة الجهاز الإداري الأساسي التي تعمل بتفويض من مجلس الثورة وتحت سلطته ومراقبته، عن طريق ما يصدر عن رئيسها من أوامر ومراسيم[4].

(1) – لقد نصت اتفاقيات إفيان Evian(18 مارس 1962) على إحداث هيئة تنفيذية مؤقتة (Exécutif Provisoire) لإدارة شؤون الجزائر إلى حين الاستفتاء على الاستقلال.
وعقب الاستقلال، وبعد انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، قام هذا الأخير بالإعلان عن "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" في 25 سبتمبر 1962، كما تولى تعيين رئيس الحكومة الذي يقوم بتقديم وزرائه وبرنامجه للمجلس للإقرار، وهو الوضع الذي استمر إلى غاية صدور الدستور في 10 سبتمبر 1963

(2) – أنظر خاصة المواد 39 وما بعدها من دستور 1963.

(3) – نصت المادة 23 من الدستور على أن "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر" وهو ما تأكد لاحقا في "*ميثاق الجزائر*" (1964) الذي كرس هذا الاختيار.

(4) – أنظر المادة 3 من الأمر رقم 65 – 182 .

ولقد ترتب على الوضع ما يلي :

- إلغاء دستور 1963، بما تضمنه من مؤسسات، ومنها المؤسسات الإدارية.
- إقامة مجلس للثورة حائز على السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- اتساع صلاحيات رئيس الدولة باعتباره رئيسا للحكومة ومجلس الوزراء ومجلس الثورة.

وقد استمر العمل بهذا الأمر، تحت شعار " الشرعية الثورية " إلى حين صدور الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار الدستور والسعي للعودة إلى " الشرعية الدستورية ".

- في ظل نظام تأسيسي يقوم على مبدأ الحزب الواحد، كما هو الشأن في مختلف الأنظمة الاشتراكية السائدة آنذاك، تم الأخذ، بموجب دستور 1976، بوحدة السلطة مع ممارستها في صورة وظائف متنوعة، منها الوظيفة التنفيذية "La Fonction exécutive " التي اضطلع بها رئيس الجمهورية.

تدل أحكام دستور 1976 بصورة واضحة على مدى اتساع سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري[1] إذ يهيمن على النشاط الحكومي من حيث : تعيين أعضاء الحكومة [2]، وتحديد صلاحيات أعضائها [3]، وممارسة الحكومة للوظيفة التنفيذية بقيادته [4]، كما يتمتع بسلطة تنظيمية واسعة[5] بالنسبة للشؤون الإدارية، إلى جانب اختصاصه بالتشريع عن طريق الأوامر[6].

- و بهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى تأثير النظام التأسيسي الدستوري القائم على الأحادية الحزبية على المركز القانوني لرئيس الجمهورية من حيث دور الحزب

---

(1) - أنظر خاصة المواد من104 إلى125 منه و المتعلقة بالوظيفة التنفيذية.
(2) - بموجب المادة 113 منه.
(3) - بموجب المادة 111 (فقرة 7) منه.
(4) - بموجب المادة 114 منه.
(5) - بموجب المادة 111 (فقرة 10) منه.
(6) - بموجب المادة 153 منه.

(جبهة التحرير الوطني) سواء بالنسبة لاقتراح ترشيحه للرئاسة أو إنهاء مهامه[1] إلى حين اعتماد التعددية السياسية بموجب دستور 23 فيفري 1989

الفصل الأول

رئاسة الدولة (رئيس الجمهورية)

100- تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة والهياكل الداخلية (الأمانة العامة، المديريات المختلفة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 1994/05/29)، ومع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه المؤسسة الإدارية المركزية.

101- ولمعالجة النظام القانوني لرئيس الجمهورية أو رئيس الدولة سنتطرق إلى شروط الترشيح لتولي هذا المنصب والاستقالة منه (المبحث الأول)، لنحدد - بعد ذلك- سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري خاصة (المبحث الثاني).

---

(1) - بموجب المادة 105 و المادة 117 منه

المبحث الأول

التعيين وانتهاء المهام

102- لقد حدد الدستور الشروط الواجب توافرها في الشخص لتولي رئاسة الجمهورية، كما بين أيضا الإجراءات اللازمة للاستقالة منها

المطلب الأول

شروط الترشيح[1]

103- ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة، في دور أو دورين[2] عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري[3]،لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة[4].

ويجب للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية توافر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية[5].

---

(1)- أنظر المادة 73 من الدستور .

(2) - المادة 155 و 156 من الأمر رقم 97-07 المتضمن نظام الانتخابات .

(3) - طبقا للمادة 71 من الدستور .

(4)- طبقا للمادة 74 منه .

(5) _ لقد تناول العلماء والفقهاء في تحديد ووضع الشروط لانعقاد الخلافة ، والمتمثلة في الإسلام، والذكورة، والبلوغ، والعقل ، والحرية ، والعدل، وما عدا هذه الشروط ، فهي شروط أفضلية، مثل : الاجتهاد، الشجاعة، أهلية الرأي، سلامة الحواس والأعضاء، كما حظي شرط النسب القرشي باهتمام جمهور العلماء ، ووقع فيه خلاف.

أنظر ، حول ذلك خاصة :

- الماوردي (أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب) ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية،

- ابن خلدون ، المقدمة.

الفرع الأول

الشروط الموضوعية

104- تتمثل الشروط الموضوعية فيما يلي:

أ- الجنسية الجزائرية الأصلية : حيث لا يعتد بالجنسية المكتسبة نظرا لأهمية المنصب، كما يجب أن لا يكون المترشح متمتعاً بجنسية أخرى (ازدواجية الجنسية).

ب- الإسلام : باعتباره ممثلا للدولة، والتي دينها الإسلام كما ورد بالمادة 2 من الدستور، يشترط في رئيس الجمهورية أن يكون مسلماً.

ج- السن : يجب أن لا يقل عمر المترشح لرئاسة الجمهورية عن أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب.

د- التمتع بالحقوق الوطنية : يجب على المترشح أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية (كحق التملك) والسياسية (كحق الانتخاب والترشح)، ذلك أن الشخص قد يحرم من التمتع ببعض الحقوق، كعقوبة تبعية، من جراء ارتكابه لبعض الجرائم، كما سيأتي بيانه في موضعه لاحقا.

- ابن تيمية (أبو العباس أحمد) ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، موفم للنشر، الجزائر، 1994.

- الونشريسي (أحمد بن يحي)، كتاب الولايات ومناصب الحكومة الإسلامية والخطط الشرعية، لافوميك، الجزائر ، 1985.

- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1967.

- رشيد رضا، الخلافة أو الإمامة العظمى، مطبعة المنار ، القاهرة ، 1954.

- د. محمود الخالدي، قواعد نظام الحكم في الإسلام، مؤسسة الإسراء، 1991.

الفـرع الثـانـي
الشـروط الشكليـة

105- وتتمثل في التصريح بالترشح لدى المجلس الدستوري و تقديم مجموعة من الإثباتات و القيام بإجراءات معينة [1]،وهو ما يتلخص في ما يلي :

أ- إثبات الجنسية الجزائرية لزوجه (سواء كانت أصلية أو مكتسبة).

ب- إثبات وضعيته حيال ثورة أول نوفمبر 1954 :

1- من حيث ضرورة المشاركة فيها إذا كان مولودا قبل جويلية 1942 .

2- أو عدم مناهضة أبويه للثورة التحريرية إذا كان مولودا بعد جويلية 1942

ج- التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن و خارجه.

د- دعم الترشيح بقائمة تتضمن عدد معين من التوقيعات، طبقا لأحكام قانون الانتخابات، حيث تنص المادة 159 منه على ضرورة تقديم :

- إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء بالمجالس الشعبية البلدية أو الولائية أو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وإما قائمة تتضمن 75 ألف توقيع من الناخبين. وفي الحالتين، يشترط أن تكون التوقيعات موزعة على أكثر من نصف الولايات.

المطلب الثاني
انتهـاء المهـام

106- تنتهي مهـام رئـيس الجمهوريـة بانتـهاء مـدة انتخابـه (خمس سنوات) أو بوفاته أو باستقالته.

وتأخذ الاستقالة ،طبقا للمادة 88 من الدستور، شكلين أساسين هما :

---

[1] حول وثائق الملف الذي يرفق بالتصريح بالترشيح والمودع لدى المجلس الدستوري راجع المادة 157 من الأمر رقم 97-07 المتضمن نظام الانتخابات .

أولا - الاستقالة الحكمية، الوجوبية (بقوة القانون). تحكم هذا الشكل من الاستقالة القواعد والأحكام الأساسية التالية:

أ- من حيث السبب : تستند الاستقالة الحكمية إلى حصول مانع Empêchement يتمثل فقط في واقعة مادية هي المرض الخطير المزمن الذي يترتب عنه استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه لمدة تزيد عن 45 يوما.ذلك أن المانع الذي تقل مدته عن 45 يوما لا يقتضي استقالة رئيس الجمهورية وإنما يتولى مهام رئاسة الجمهورية نيابة عنه رئيس مجلس الأمة لفترة مؤقتة.

ب- من حيث الإجـراءات : وتتمثـل في إعـلان الشـغور النـهائي" La vacance définitive" بموجب اقتراح مقدم بالاجماع من المجلس الدستوري إلى البرلمان الذي يجتمع - بغرفتيه معا- لإثبات حالة الشغور بأغلبية ثلثي أعضائه.

ج- من حيث الآثار : يترتب على الاستقالة الحكمية لرئيس الجمهورية تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 60 يوما، تجرى خلالها انتخابات رئاسية .

ومع ذلك فقد قيد الدستور سلطات رئيس مجلس الأمة لدى توليه مهام رئاسة الدولة من عدة جوانب .

108- ثانيا: الاستقالة الإرادية : تسمح الفقرة الرابعة من المادة 88 من الدستور لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته بإرادته .

وتحكم هذا الشكل من الاستقالة القواعد الأساسية التالية

أ- من حيث السبب: يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته لأي سبب يراه ويقدره شخصيا

ب- من حيث الإجراءات: يجتمع المجلس الدستوري ويثبت حالة الشغور، ثم يجتمع البرلمان (بغرفتيه) ليبلغ بشهادة الشغور.

ج- من حيث الآثار: يتولى مهام رئيس الجمهورية رئيس مجلس الأمة لمدة أقصاه 60 يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

كما أشارت الفقرة الأخيرة من المادة 88 من الدستور إلى حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة. حيث يتولى رئاسة الدولة في هذه الحالة رئيس المجلس الدستوري، طبقا للإجراءات والشروط السابقة.

المبحث الثاني

السلطات (الصلاحيات)

109- باعتباره رئيسا للدولة فإن رئيس الجمهورية، إلى جانب رئيس الحكومة، مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية(الإدارة العامة) في أعلى مستوياتها.

وهكذا، فإنه يتمتع بسلطات وصلاحيات و اختصاصات إدارية واسعة، تبعا للمركز الممتاز الذي منحه إياه الدستور، بالإضافة إلى سلطاته في المجالات الأخرى[1].

ولعل أهم تلك السلطات ما ورد بالمادة 77 وغيرها من الدستور، والتي يمكن ردها- أساسا- إلى الصلاحيات التالية: سلطة التعيين، السلطة التنظيمية، والحفاظ على أمن الدولة.

المطلب الأول

سلطة التعيين (Pouvoir de Nomination)

110- إن الثنائية التي أصبحت تتميز بها السلطة التنفيذية في مستواها لأعلى (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة)، قد اقتضت توزيع الاختصاص بالتعيين بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

---

(1)- حيث يشرع بموجب أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان، وفي الحالة الاستثنائية، طبقا للمادة 124 من الدستور.

والقاعدة أن سلطة التعيين في وظائف الدولة مخولة – أصلا– كاختصاص عـام لرئيس الحكومة لتنفيذ برنامجه، إلا ما خولته النصوص – صراحة– لرئيس الجمهورية كاستثناء.

111– 1– فأحكام الدستور تخول لرئيس الجمهورية تعيين كل من :

– رئيس الحكومة [1]

– أعضاء الحكومة[2] (الوزراء...).

– ثلث أعضاء مجلس الأمة (م : 101)

– السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج[3].

– أعضاء المجلس الأعلى للأمن [4].

– رئيس المجلس الدستوري وعضوين اثنين من أعضائه [5].

– أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى [6].

– ويعين أيضا، طبقا لأحكام الدستور (م 78)، كلا من : رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاة.

ونظرا للأهمية البالغة لهذه المناصب، فإن الاختصاص بالتعيين فيها حصري لرئيس الجمهورية، إذ لا يجوز له أن يفوض غيره للقيام به (م 87).

(1) – طبقا للفقرة 5 من المادة 77 من الدستور.
(2) – طبقا للمادة 79 من الدستور.
(3) – طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 77 السابقة.
(4) – طبقا للمادة 173 منه.
(5) – طبقا للمادة 164 من الدستور.
(6) – طبقا للمادة 172 من الدستور.

112– 2– وإعمالا للفقرتين 2 و3 من المادة 78 من الدستور، فإن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة وكذا التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء يعقد الاختصاص بها إلى رئيس الجمهورية، إذا ما نص القانون على ذلك.

إن الصياغة العامة لهاتين الفقرتين من شأنها أن توسع من سلطات رئيس الجمهورية بالتعيين – وهي أصلا سلطات استثنائية–، كما أنها قد تؤدي إلى إثارة مشكلة التنازع في الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، لدى إعمال وتطبيق آليات نظام التعددية السياسية .

المطلب الثاني

السلطـــة التنظيميـــة (Le Pouvoir Réglementaire)

113– يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ؛ فالاختلاف بين السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية إنما ينبني على أساس المعيار الشكلي – العضوي.

فالسلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات وأجهزة الإدارة العامة بينما السلطة التشريعية تسند – أصلا – للهيئة التشريعية (البرلمان).

114– و بهذا الصدد تنص المادة 125 (الفقرة الأولى) من الدستور على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ".

ومثل هذا النص إنما يثير مشكلة التفرقة والتمييز بين اختصاص القانون (التشريع) واختصاص التنظيم .

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محددة) ومستقلة . فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعا يطالُ كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال

القانون المحدد - أساسا - بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية.

115- يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، في الواقع، بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية Décrets Présidentiels طبقا للفقرة 6 من المادة 77 من الدستور، تمييزا لها عن المراسيم التنفيذية Décrets Exécutifs التي يختص بها رئيس الحكومة - كما سنرى (لاحقا فقرة 128).

المطلب الثالث

الحفاظ على أمن الدولة

116- من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري).

- وبالرجوع إلى الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن و الاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، يمكن الإشارة خاصة إلى إعلان:

- حالة الحصار - l'état de siège
- و حالة الطوارئ - l'état d'urgence
- و الحالة الاستثنائية - l'état d'exception

ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية.

الفرع الأول

حالة الحصار وحالة الطوارئ [1]

117- لم يميز الدستور الجزائري في المادة 91 منه بين حالة الحصار وحالة الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمهما[2].

أ- من حيث السبب: يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة nécessité impérieuse، بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ب- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالتي الحصار والطوارئ لا بد من:

1) اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 173 من الدستور لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله.

2) استشارة رؤساء المؤسسات و الهيئات الدستورية: (غرفتي البرلمان، الحكومة، المجلس الدستوري).

ج- من حيث المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين ،أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما ،كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات.

ونظرا لأهميتهما نصت المادة 92 من الدستور على أن: "يحدد تنظيم حالة الطوارئ

---

[1] لقد عرفت الجزائر مثل هاتين الحالتين بموجب:
المرسوم الرئاسي رقم: 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار، والمرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتعلق بحالة الطوارئ.

[2] عادة ما يميز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ: حيث تتضمن الأخيرة تقييدا أوسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من سلطات الهيئات و الأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية في حالة حصار.

وحالة الجهاز بموجب قانون عضوي.

الفرع الثاني

الحالة الاستثنائية

118- إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجأ رئيس الحكومة إلى إعلان الحالة الاستثنائية ،طبقا لقواعد و الشروط الواردة خاصة بالمادة **93** من الدستور، و المتمثلة في ما يلي :

أ) من حيث السبب : يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم péril éminent ، والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها ،وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.

ب) من حيث الإجراءات : لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي ،يجب التقيد و الالتزام بمجموعة من الإجراءات ،ضمانا للحريات العامة، وهو ما يتمثل في :

1- استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري.

2- الاستماع ،من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية ، إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

3- اجتماع البرلمان .

ج) من حيث المدة : خلافا للحالتين السابقتين (الحصار و الطوارئ) المحددتي المدة، كما رأينا، فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة معينة.

ومع ذلك يمكن رئيس الجمهورية إنهاءها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها، تطبيقا لقاعدة : توازي الأشكال parallélisme des formes.

الفصل الثاني

الحكومة

119- لم يعد رئيس الجمهورية يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية لوحده كما كان الأمر في ظل دستور 1976 [1] ، ذلك أن الدستور الحالي أحدث مؤسستين في قمة السلطة التنفيذية موزعا بذلك الوظيفة الإدارية العليا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، على غرار ما هو سائد في بعض الأنظمة ، كفرنسا مثلا .

120- تتكون الحكومة من :

- رئيس الحكومة
- وأعضاء الحكومة (الوزارة)

---

[1] - حيث كانت المادة 104 منه تنص على ما يلي : " يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية ،وهو رئيس الدولة " وراجع أيضا المادة 114 منه.
وإذا كانت المواد 111 و 112 و 113 من نفس الدستور قد أجازت لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو نوابا له أو وزيرا أول ، فإن هؤلاء جميعا يتصرفون في نطاق الصلاحيات التي يفوضها لهم رئيس الجمهورية ، خلافا لرئيس الحكومة في ظل دستور 1989 (1996) الذي يستمد صلاحياته مباشرة من الدستور حيث يتمتع باستقلالية نسبية عن رئيس الجمهورية

المبحث الأول

رئيس الحكومة

121- على غرار المنهجية التي عالجنا بها النظام القانوني لرئيس الجمهورية (سابقا ، فقرة 100 وما بعدها)، فإننا سنتطرق (أولا) إلى تعيين رئيس الحكومة وانتهاء مهامه، لنحدد (ثانيا) سلطاته واختصاصاته.

المطلب الأول

التعيين و انتهاء المهام

الفرع الأول
التعيين

122- يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بموجب مرسوم رئاسي، طبقا للمادة 77 (فقرة 05) من الدستور.

وبهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى ما يلي:

أ- لم يحدد الدستور أية شروط لتولي منصب رئيس الحكومة، خلافا لمنصب رئيس الجمهورية، كما رأينا.

ب- لقد جاءت أحكام الدستور خالية من أي نص يلزم رئيس الجمهورية بضرورة تعيين رئيس الحكومة من الحزب الحائز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، في ظل نظام التعددية السياسية، إلا أن الاعتبارات

السياسية والمصلحة العامة تقتضي ذلك تسهيلا للعمل والحد من التوتر بين الأجهزة والسلطات.

ج- إن موافقة (م. ش. و) على برنامج الحكومة ليست شرطا أو إجراء لتعيين رئيس الحكومة بقدر ما تشكل شرطا لمواصلة مهامه وتنفيذ ذلك البرنامج.

د- إن تعيين رئيس الحكومة، نظرا لأهميته، يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها [1].

الفرع الثاني
انتهاء المهام

- بالإضافة لحالة الوفاة، تنتهي مهام رئيس الحكومة في حالتين رئيسيتين هما: الإقالة والاستقالة.

123- أ - **الإقالة**: يخول الدستور لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام رئيس الحكومة[2] بمرسوم رئاسي مراعاة لقاعدة توازي الأشكال.

ولما كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة لا تشكل شرطا لتعيينه، كما رأينا، فإن استشارة أو موافقة المجلس لا تشترط أيضا لدى إقالة رئيس الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة رئيس الحكومة مطلقة، حيث يعود له - وحده - تقدير ذلك.

ومن جهة أخرى، لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

---

(1) - أنظر المادة 87 من الدستور.

(2) - بموجب المادة 77 (الفقرة 5)

124– ب – الاستقالة : تأخذ استقالة رئيس الحكومة، في الواقع، شكلين :

1– الاستقالة الإرادية : حيث تنص المادة 86 من الدستور على أنه " يمكن رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ".

2– الاستقالة الحكمية : ويكون ذلك في الحالات التالية :

• الأولى : حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، لما يترتب عنه لجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين رئيس حكومة [1] من طرف رئيس الدولة.

• الثانية : حالة ترشح رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية، ويترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة رئيس الحكومة[2].

• الثالثة : في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب على الأقل.

وعلى كل، فإن انتهاء مهام رئيس الحكومة سواء بإقالته أو استقالته يترتب عنه – حتما – انتهاء مهام كل أعضاء الحكومة(الوزراء).

المطلب الثاني

السلطـات (الصلاحيـات)

125– تنص المادة 85 من الدستور على ما يلي :

" يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية :

1– يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستوريـة.

---

(1) – طبقا للمادة 77 من الدستور.

(2) – طبقا للمادة 90(فقرة 2).

2– يرأس مجلس الحكومة.

3– يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

4– يوقع المراسيم التنفيذية.

5– يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر.

6– يسهر على حسن الإدارة العمومية ».

126– وبفحص نص هذه المادة وأحكام قانونية أخرى في الدستور وغيره، نجد أن اختصاصات رئيس الحكومة متعددة ومتنوعة في ظل الدستور الحالي، الذي حاول إعطاء نوع من الاستقلالية للحكومة، وخاصة رئيسها.

فبالإضافة إلى ممارسته لبعض من أعمال الحكومة (أعمال السيادة) Actes de gouvernement والمتمثلة – أساسا – في ما يقوم به من تصرفات في علاقته بالسلطة التشريعية من : تقديمه لبرنامج حكومته ومناقشته أمام المجلس الشعبي الوطني وتحضير مشاريع القوانين ومناقشتها أمامه أيضا، فإن أهم الصلاحيات ذات الطابع الإداري تتمثل خاصة في : سلطة التعيين والسلطة التنظيمية.

الفرع الأول

سلطـة التعيـين

127– يتمتع رئيس الحكومة بسلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها، خاصة العليا منها. وله في ذلك حق التفويض تسهيلا للعمل الإداري[1].

---

(1) – تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90–99 الصادر عن رئيس الحكومة والمتعلق بسلطة التعيين على ما يلي :تخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

– الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية ،

– الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

– رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية ،

– مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة...

وسلطة رئيس الحكومة في التعيين واسعة، بحيث تطال مختلف مجالات ومستويات الإدارة العامة إلا ما خولته النصوص – صراحة – لرئيس الجمهورية.

– والظاهر، أن هذا المسعى إنما يهدف إلى إعطاء رئيس الحكومة المكنة والوسيلة القانونية لتنفيذ برنامج حكومته المسؤول عنه أمام البرلمان الذي يراقب عمل الحكومة وفقا للمواد 80، 84، 133، 134، 135، 136، 137 من الدستور.

ومع ذلك، فإن سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية خارج المجالات المحددة دستوريا خاصة، من شأنها تحديد وتقليص نطاق سلطة رئيس الحكومة، مما قد يؤدي إلى اختلال وعدم توازن في توزيع الاختصاصات بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل النظام التأسيسي القائم.

الفرع الثاني
السلطة التنظيمية

128– تتجلى التصرفات القانونية لرئيس الحكومة في ما يوقعه من مراسيم تنفيذية (Decrets exécutifs) تطبيقا وتجسيدا لبرنامج حكومته.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما سبق، مستقلة وواسعة(سابقا، فقرة 114)، فإن السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة مرتبطة بالسلطة التشريعية. ذلك أن المادة 125 (فقرة 2) تنص على: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

وهو ما تشير إليه أيضا المادة 85 (فقرة 3) من الدستور التي تنص على أن "يسهر (رئيس الحكومة) على تنفيذ القوانين والتنظيمات". فهي تسند لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية إضافة للتنظيمات (المراسيم) الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني
الوزارة

129– يرأس رئيس الحكومة مجلس الحكومة Conseil de gouvernement الذي يتشكل من أعضاء الحكومة (الوزراء)[1]، بينما يرأس رئيس الجمهورية الحكومة بما فيها رئيسها، في مجلس الوزراء Conseil des ministres.

وفي الحالتين، لا يكون الوزير مرؤوسا إداريا، حيث يبقى محل السلطة الرئاسية الأعلى[2].

وفيما يلي نعمد إلى دراسة الأحكام القانونية المتعلقة بالنظام القانوني لعضو الحكومة "الوزير"، لنتعرض إلى تنظيم الوزارة ذاتها بعد ذلك.

---

(1) – يأخذ أعضاء الحكومة عدة تسميات: فبالإضافة إلى الوزير "Le Ministre"، هناك، مثلا:

– وزير الدولة "Ministre d'Etat" وعادة ما تمنح هذه التسمية لاعتبارات تعود إلى شخصية الوزير أو وزنه السياسي ويكون في علاقة برئيس الجمهورية، وقد لا يكلف بإدارة أي قطاع.

– الوزير المنتدب "Ministre Délégué"، حيث ينتدب لدى رئيس الحكومة لمباشرة وإدارة قطاع معين، نظرا لاعتبارات محددة. "كاتب الدولة" "Secretaire d'Etat"، يحدث هذا المنصب لمساعدة وزير معين، أو لتسيير قطاع لا يستدعي إنشاء وزارة مستقلة.

وحول نظام الوزارة وشروط وآداب الوزير وصلاحيات في الحضارة العربية الإسلامية، يمكن مراجعة كتاب "الوزارة" للماوردي.

(2) – v- Laubadaire (A. de) et autres, op. cit., p. ....

المطلب الأول

الوزيـــر

الفـــرع الأول

التعيـــن وانتهـــاء المهـــام

130- أ) **التعيين** : تنص المادة 79 من الدستور على ما يلي:

" يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم ".

يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته، ويعرضه في مجلس الوزراء .

ولا توجد شروط خاصة ومحددة يجب توافرها في الوزير. إلا أنه يشترط لصحة التعيين (المرسوم الرئاسي)، أن يمر بإجراء جوهري وهو اقتراح رئيس الحكومة على رئيس الجمهورية تعيين وزير معين أو عدة وزراء أو الحكومة برمتها .

وعليه، فإن مثل هذا الإجراء من شأنه إيجاد تـوازن بـين سـلطتي رئـيس الحكومة ورئيس الجمهورية بالنسبة لتعيين الـوزراء : فـالأول مخـتص بـالاقتراح والثاني بالتعيين النهائي .

131- ب) **انتهاء المهام** : إضافة للوفاة، تنتهي مهام عضو الحكومة (الوزير) في صورتين هما : الإقالة والاستقالة .

1- **الإقالة** : إعمالا لقاعدة " توازي الأشكال " ، يمكن لرئيس الحكومة أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي .

2- **الاستقالة**: وهي إما استقالة إرادية أو حكمية.

- الاستقالة الإرادية : يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته .
- الاستقالة الحكمية (الوجوبية) : ويكون ذلك في :

حالة إقالة أو استقالة رئيس الحكومة، على النحو الذي بيناه سابقا .

الفـــرع الثانـــي

الصلاحيـــات

132- طبقا للمادة 85 (فقرة 1) من الدستور، فإن رئيس الحكومة هـو الـذي " يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية " . حيث يـتم تحديـد صلاحيات الوزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة [1].

133- يمكن رد أهم صلاحيات الوزير إلى ما يلي :

أ) **السلطة التنظيمية** : الحقيقة أن الوزير لا يتمتـع بـسلطة تنظيمـية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيـذ وتطبيـق أحكـام المراسـيم التنفيذيـة (السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة) بموجب مـا يـصدره مـن قـرارات تنظيميـة Arrêtés réglementaires تتصـل بقطـاع وزارتـه، والـتي يـتم نشـرها في النشرة الرسمية للوزارة "Bulletin Officiel"

ب) **السلطة الرئاسية** : تخول المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات أعضاء الحكومة (الوزراء)، ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها، على جميع الموظفين العاملين بالوزارة .

ج- **سلطة التعيين**: على الـرغم مـن أن سـلطة التعيـين في وظـائف الدولة مخولة -أصلا- لرئيس الحكومة طبقا للمـادة 85 (فقـرة 5)، مـن الدسـتور كما سـبق، إلا أن هذا الأخير يلجأ، عمليا إلى تفويض الوزير في ممارسة تلك

---

[1] - فالمرسوم التنفيذي رقم 91-01 المؤرخ في 19 / 01 / 1991 تعلق - مثلا- بتحديد صلاحيات وزير الداخلية، والمرسوم التنفيذي رقم 90-162 المؤرخ في 980/05/2؛ تعلق بتحديد صلاحيات وزير الشؤون الاجتماعية والمرسوم التنفيذي رقم 90-189 المؤرخ في 1990/06/23 تعلق بتحديد صلاحيات وزير الاقتصاد

السلطة بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة[1].

د) الوصاية (الرقابة الإدارية) : يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بشخصية معنوية (يمارس وزير التعليم العالي -مثلا- الوصاية على الجامعات).

134- بقي أن نشير، ختاما، إلى أن أحكام الدستور أو غيرها من النصوص لا تحدد نطاق المسؤولية الشخصية للوزير وآليات إعمالها، ما عدا أشكال الرقابة التشريعية (البرلمانية) التي يتولاها المجلس الشعبي الوطني في استجواب[2] أو سؤال[3] عضو الحكومة، أو لدى مناقشة عمل الحكومة عقب البيان السنوي الذي تقدمه الحكومة عن السياسة العامة. وعادة ما يترتب عن تلك المناقشة إما :

- صدور لائحة من المجلس تدعم عمل الحكومة[4].
- أو طلب رئيس الحكومة التصويت بالثقة[5] لزيادة دعم مركزه.
- أو إيداع ملتمس رقابة[6] "Motion de censure" ينصب على مسؤولية الحكومة، حيث يقوم رئيس الحكومة بتقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية في حالة موافقة أغلبية ثلثي النواب على ذلك الملتمس.

الفرع الثاني

تنظيم الـــوزارة

135- يختلف التي تسود الدولة، حيث يمكن - مثلا - إسناد مهمة التكوين إلى

(1) - طبقا للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-90 ، السالف الذكر.
(2) - انظر المادة 133 من الدستور.
(3) - انظر المادة 134 منه.
(4) - انظر المادة 84 منه.
(5) - انظر المادة 84 منه.
(6) - انظر خاصة المواد 135 وما بعدها منه.

وزارة واحدة، كما يمكن تكليف عدة وزارات - لاعتبارات معينة - بهذا القطاع

يمكن تصنيف الوزارات، رغم تداخل النشاط الحكومي، إلى عدة أنواع، تتمثل - أساسا- في ما يلي :

أ) وزارات السيادة (Ministères de Souveraineté)

و هي الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة وقوامها : وزارة العدل، وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية ....

ب) الوزارات ذات الطابع الاقتصادي

(Ministères à Caractère économique)

وهي مجموع الوزارات العاملة في الميدان الاقتصادي : وزارة الصناعة أو الفلاحة أو التجارة...

ج- الوزارات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي

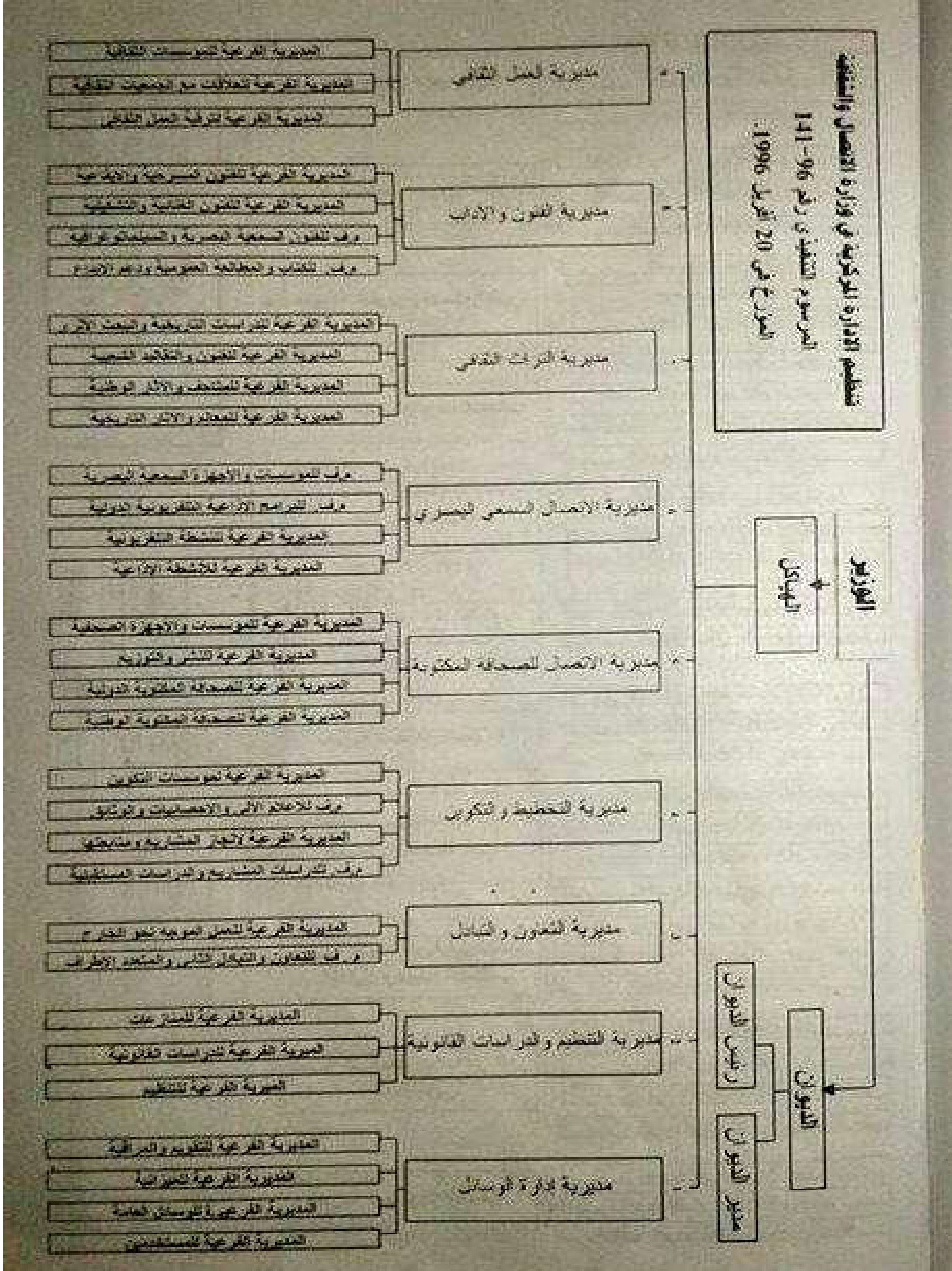
(Ministères à caractère socio-culturel)

وتتمثل في الوزارات العاملة في الحقل الاجتماعي أو الثقافي : وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة التعليم العالي، وزارة الثقافة والإعلام ....

136- إن تقسيم الوزارات وتصنيفها يبقى مسألة نسبية، ذلك أن توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الحكومة، كما ورد في المادة 85 (فقرة 1)، لا يعني عدم وجود مجالات للتعاون، بل والتداخل أحيانا.

وإذا كان لهذا التصنيف من أثر، فهو المتمثل في إسناد وزارات السيادة لأشخاص مراعاة لاعتبارات سياسية (الثقة)، خلافا لباقي الوزارات التي - عادة - ما يتولاه ذوو الخبرة والاختصاص، أي لاعتبارات تكنوقراطية.

137- وعلى الرغم من تباين التنظيم الهيكلي و الداخلي للوزارات باختلاف نوعها ونشاطها، فقد صدر-مثلا- المرسوم التنفيذي رقم90-188 في 23جوان 1990 الذي يحدد هياكل الوزارة وأجهزتها؛ حيث يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة الإدارة



138- أولا- الإدارة المركزية للوزارة Administration centrale :

بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة - مباشرة - بنشاط الوزير (الديوان، جهاز التفتيش، الأجهزة الاستشارية)، فإن الإدارة المركزية بالوزارة تتفرع إلى: مديريات عامة أو مركزية، والتي تنقسم بدورها مديريات فرعية (Sous directions) التي تتكون من مكاتب (Bureaux) والتي تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة[1].

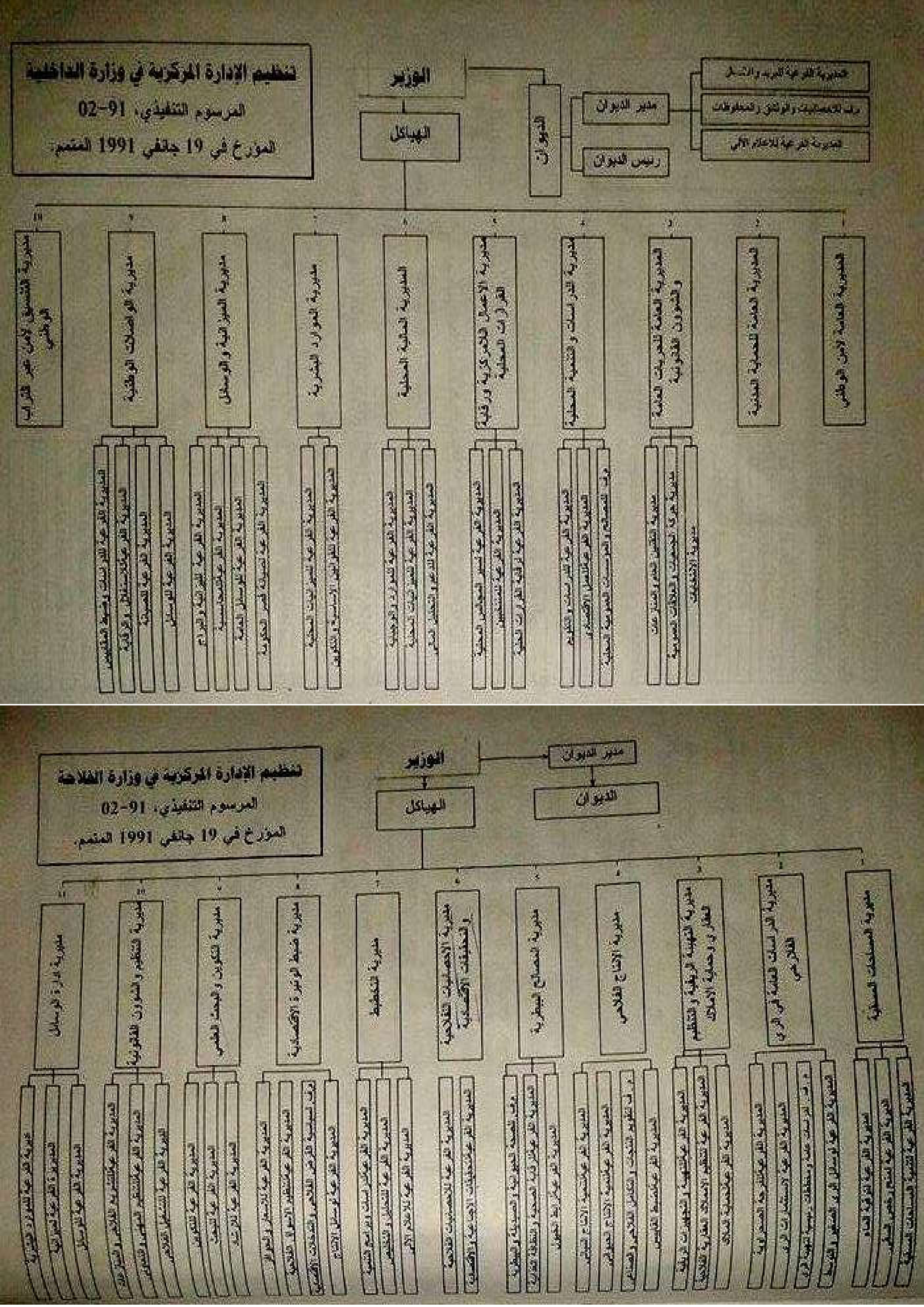
139- ثانيا- المصالح الخارجية (غــير الممركــزة Déconcentrés) للــوزارة Services extérieurs :

هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم تمتعها ببعض السلطات (كسلطة التقاضي)، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة مثل: مديرية التربية في الولاية، أو مديرية الفلاحة أو المديرية الجهوية للجمارك والتي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات.

وبهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى وجود علاقة للوالي بهذه المصالح الخارجية للوزارات، باعتباره ممثلا لأعضاء الحكومة، كما سنرى في موضعه (لاحقا، فقرة 225).

---

(1) طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 91-02 المؤرخ في 19 جانفي 1991 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية على المديريات التالية: 1- المديرية العامة للأمن الوطني، 2- المديرية العامة للحماية المدنية، 3- المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية، 4- مديرية الدراسات والتنمية المحلية، 5- مديرية الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية، 6- مديرية المالية المحلية، 7- مديرية الموارد البشرية، 8- مديرية الميزانية والوسائل، 9- مديرية المواصلات الوطنية، 10- مديرية التنسيق الأمني عبر التراب الوطني.



تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية
المرسوم التنفيذي، 91-02
المؤرخ في 19 جانفي 1991 المتمم.
الوزير
الهياكل
الديوان
مدير الديوان
رئيس الديوان
المديرية العامة للأمن الوطني
المديرية العامة للحماية المدنية
المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية
مديرية الدراسات والتنمية المحلية
مديرية الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية
المديرية المالية المحلية
مديرية الموارد البشرية
مديرية الميزانية والوسائل
مديرية المواصلات الوطنية
مديرية التنسيق لأمن عبر التراب الوطني
تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الفلاحة
المرسوم التنفيذي، 91-02
المؤرخ في 19 جانفي 1991 المتمم.
الوزير
مدير الديوان
الهياكل
الديوان
مديرية المساحات المسقية
مديرية الدراسات العامة في الري الفلاحي
مديرية التهيئة الريفية والتنظيم العقاري وحماية الأملاك
مديرية الإنتاج الفلاحي
مديرية المصالح البيطرية
مديرية الإحصائيات الفلاحية والتحقيقات الاقتصادية
مديرية التخطيط
مديرية ضبط الوتيرة الاقتصادية
مديرية التكوين والبحث العلمي
مديرية التنظيم والشؤون القانونية
مديرية إدارة الوسائل

الفصل الثالث

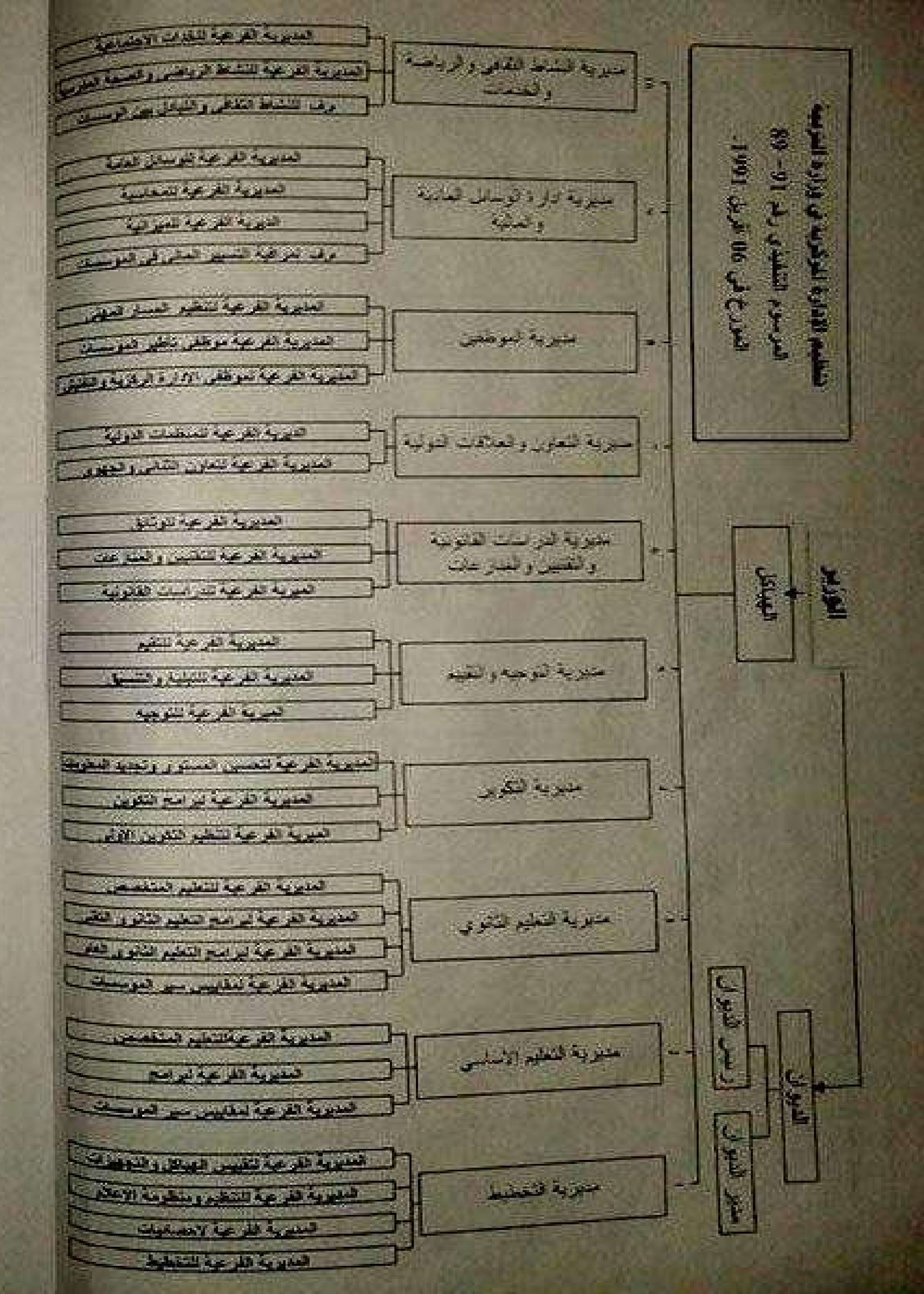
المؤسسات الوطنية الاستشارية

140- إلى جانب المؤسسات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، الحكومة)، يوجد العديد من المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية العاملة في مختلف الميادين والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتمثلة أساسا في المجالس والهيئات الوطنية أو العليا، والتي تنوعت وتعددت وتكيفت تبعا للتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال إلى الآن سواء كانت في علاقة بالرئاسة أو بالحكومة[1].

141- إن ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية بالدولة ظاهرة قديمة، وإن تدعمت وترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة باعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفاعليته وتوجيهه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه، ولعل أحكمها وأنجعها (نظام الشورى) في الإسلام.

وقبل التعرض إلى أهم تلك المؤسسات في الجزائر، نبين أشكال الاستشارة.

[1] من أهم المجالس الوطنية التي عرفتها وتعرفها الجزائر في مختلف المجالات، يمكن ذكر:
- المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 171 من الدستور)
- المجلس الأعلى للأمن (المادة 173 من الدستور)
- المجلس الأعلى للشباب (المرسوم الرئاسي رقم 95-256)
- المجلس الأعلى للتربية (المرسوم الرئاسي رقم 96-101)
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (المرسوم الرئاسي رقم 93-225)
- المجلس الأعلى للمرأة (المرسوم التنفيذي رقم 97-98)



المبحث الأول

أشكال الاستشارة

تأخذ الاستشارة في الواقع الأشكال التالية [1]:

142- أولا- الاستشارة الاختيارية(غير الملزمة) consultation facultative:

وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فللإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة.

143- ثانيا- الاستشارة الإجبارية (الملزمة) consultation obligatoire :

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار.

ومن ثم، فالإدارة – هنا – تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان.

وبعد إطلاعها على الاستشارة أو الرأي، تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

144- ثالثا- الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه(الرأي المطابق) consultation assortie de l'exigence de l'avis conforme

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن

---

[1] أنظر، الدكتور، أحمد أبو ضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية . المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص237 وما بعدها، أنظر أيضا:

- Laubadaire (A. de), Traite de droit administratif, L G D J, Paris, 1980, pp 314 et S

الجهة الاستشارية، وإلا فإنه يكون باطلا.

145- تتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون –عادة– مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة أو خاصة أو تنظيمات مهنية أو حرفية أو نقابية ضمانا لمبدأ "تمثيل المصالح" (représentation des intérêts)، حيث تكون مجالا للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها ومواجهاتها.

146- تختص المؤسسات الوطنية الاستشارية، كما يدل عليه اسمها، بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية (خاصة الوزارات)، حتى تتخذ قراراتها على دراية ودراسة من ذوي الخبرة والعلم والاختصاص.

المبحث الثاني

الهيئات الاستشارية الوطنية الرئيسية

147- تتمثل أهم المؤسسات الاستشارية الوطنية، في:

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي؛
- مجلس الدولة.

المطلب الأول

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي : C.N.E.S

148- تم إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي بعد الاستقلال سنة 1968 بموجب المرسوم رقم 68-610 المؤرخ في 16-11-1968، والذي كان يشكل

كاملة يوم الاقتراع[1]، رغبة منه في إشراك فئة الشباب في عملية التغيير السياسي والاجتماعي بالبلاد، وهو بذلك إنما ينقصه بسنة واحدة عن سن الرشد المدني المحدد بـ 19 سنة طبقا للمادة 40 من القانون المدني.

ج) التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية) : يحرم الشخص من ممارسة بعض حقوقه المدنية (حق الملكية، حق القيام ببعض التصرفات المدنية) أو السياسية (حق الترشح، حق الانتخاب) كعقوبة تبعية لارتكابه بعض الجرائم[2].

وتوافر مثل هذا الشرط إنما يمثل - في كنهه - الثقة والصلاحية الأدبية للمشاركة في الحياة السياسية.

د) عدم الوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب : دون الخوض في تفسير طبيعة الانتخاب، فإنه لا يمكن تجاهل وظيفته وبعده الاجتماعي، الأمر الذي يقتضي استبعاد مجموعة من أفراد المجتمع لا تتمتع بالأهلية الكافية لممارسته.

إن فقدان الأهلية لممارسة حق الانتخاب ترتد، حسب المادة 7 من قانون الانتخابات، لعوامل متعددة : الإدانة الجزائية، عدم الثقة والقصر.

---

(1) – لقد كانت المادة 13 من دستور 1963 تنص على أن : "كل مواطن استكمل 19 عاما من عمره يملك حق التصويت"، وهو نفس السن الذي اعتمدته المادة 39 من القانون البلدي لسنة 1967، في الحين الذي كانت فيه المادة 4 من قانون الانتخابات رقم 80 – 08 تشترط بلوغ 18 سنة.

(2) – تنص المادة 8 من قانون العقوبات على ما يلي : "الحرمان من الحقوق الوطنية ينحصر في :

1 – عزل المحكوم عليه وطرده من جميع الوظائف والمناصب السامية في الحزب أو الدولة وكذا جميع الخدمات التي لها علاقة بالجريمة.

2 – الحرمان من حق الانتخابات والترشيح وعلى العموم كل الحقوق الوطنية والسياسية، ومن حمل أي وسام...

1) – الإدانة الجزائية : حيث يعتبر فاقدا لأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جناية أو بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، طبقا للمادة 8(2) و 14 من قانون العقوبات[1].

2) – سحب الثقة والقصر : نظرا لعدم الاعتداد أو الثقة برأيهم، استبعد القانون مجموعة من الأشخاص لعدة أسباب هي :

– الحجر[2]، مناهضة ثورة نوفمبر 1954، الإفلاس شريطة عدم رد الاعتبار، الحجز.

وعلى كل، فإن فقدان الأهلية الانتخابية ليس دائما، إذ " يسجل الأشخاص الذين استعادوا أهليتهم الانتخابية أنفسهم في القوائم الانتخابية وفقا للمادة 6 من هذا القانون إثر إعادة الاعتبار لهم أو رفع الحجر عليهم أو بعد إجراء عفو شملهم ". كما تشير المادة 13 من قانون الانتخاب.

هـ) التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية : بالإضافة إلى توافر الشروط الموضوعية السابقة، يجب توافر شرط شكلي آخر هو التسجيل بالقائمة الانتخابية " La liste electorale " بالبلدية والحصول على بطاقة الناخب.

ولا يمكن للشخص أن يسجل بالقائمة الانتخابية بالبلدية إلا إذا كان موطنه بها[3].

---

(1) – تنص المادة 14 من قانون العقوبات على ما يلي : "يجوز للمحكمة عند قضائها في جنحة وفي الحالات التي يحددها القانون أن تحظر على المحكوم عليه ممارسة حق أو أكثر من الحقوق المشار إليها في المادة 8 لمدة لا تتجاوز خمس سنوات".

(2) – تنص المادة 101 من قانون الأسرة رقم 84 – 11 على ما يلي : "من بلغ سن الرشد وهو مجنون، أو معتوه، أو سفيه، أو طرأت عليه إحدى الحالات المذكورة بعد رشده يحجر عليه".

(3) – يقصد بالموطن " Domicile " ما ورد بالمادة 36 من القانون المدني التي تنص على أن "موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي وعند عدم وجود سكنى يحل محلها مكان الإقامة العادي".

– ومع ذلك، فقد وردت عدة استثناءات[1] على قاعدة ارتباط الانتخاب بالموطن، تتعلق – أساسا – بحالة كل من: الجزائريين المقيمين بالخارج وأعضاء الجيش الوطني الشعبي وأسلاك الأمن، حيث يمكن لهؤلاء التسجيل ببلدية مسقط الرأس أو بلدية آخر موطن لهم أو بلدية مسقط رأس أحد أصولهم.

ثانيا– المنتخب(المترشح) : Elu (Candidat)

173– يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح بين 7 و 33 منتخبا بلديا حسب عدد السكان للبلدية[2] يتم انتخابهم لمدة خمس سنوات. تمدد –وجوبا– لدى تطبيق المواد 90، 93، 96 من الدستور، كما تشير المادة 75 من قانون الانتخابات، بطريقة الأغلبية النسبية حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي[3].

– لقد كفل الدستور احترام مبدأ المساواة بين المواطنين[4]، ومنها حق تقلد المهام في الدولة عبر مختلف أجهزتها بما فيها المجالس المنتخبة: البلدية والولاية. وذلك وفقا للشروط التي تحددها القوانين[5].

– وبالرجوع إلى أحكام قانون الانتخابات نجدها تنص على جملة من الشروط والحالات:

واختيار الموطن من الحقوق والحريات الأساسية للفرد، حيث تنص المادة 44 (فقرة 1) من الدستور على أنه: "يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن ينتقل عبر التراب الوطني".

(1) – بموجب المادتين 11 و 12 من قانون الانتخابات.

(2) – أنظر المادة 97 من قانون الانتخابات.

(3) – حول تفاصيل طريقة الاقتراع تراجع المواد من 76 إلى 79 من قانون الانتخابات.

(4) – المادة 29

(5) – خاصة بموجب المواد: 31، 30، 51.

174– أ) الشــــروط Les conditions وتنقســـم إلى شـــروط موضوعية وأخرى شكلية:

1– **الشروط الموضوعية**: لم يتعرض قانون الانتخابات تحديدا ومباشرة وصراحة إلى الشروط الموضوعية الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي ما عدا شرط السن المتمثل في بلوغ 25 سنة يوم الاقتراع[1]. إلا أنه نص على ضرورة مراعاة الشروط الأخرى التي يشترطها التشريع صراحة، ومنها شروط الناخب.

وعليه، فإنه يشترط في المترشح أن تتوفر فيه –من باب أولى– باقي شروط الناخب من: جنسية جزائرية، وتمتع بالحقوق الوطنية، وعدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للانتخاب واتخاذ موطن بالبلدية.

ومن ثم، يجب في المترشح أن يكون ناخبا، سنه لا يقل عن 25 سنة[2].

2 – **الشروط الشكلية**: يشترط لقبول الترشيح توافر ما يلي:

– ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب، أو بموجب تدعيم شعبي يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من توقيعات الناخبين بالبلدية، لاتقل عن 5 %[3].

+ الامتناع عن الترشح في أكثر من قائمة واحدة عبر التراب الوطني[4].

---

(1) – في ظل نظام الحزب الواحد، قبل صدور دستور 1989، كان الترشيح لعضوية المجالس الشعبية البلدية يتطلب توافر معايير عامة (سياسية) وشروط قانونية.
وبالنسبة للمعايير العامة والسياسية، كانت النصوص الأساسية لتلك المرحلة ترجعها إلى مقاييس: الكفاءة والنزاهة والالتزام. فالمادة 9 مثلا من دستور 1976 كانت تنص على أنه: يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام.
يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية.

(2) – طبقا للمادة 93 من قانون الانتخابات.

(3) – طبقا للمادة 82 من قانون الانتخابات.

(4) – طبقا للمادة 85 من قانون الانتخابات.

– عدم الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية[1]، تفاديا لتحول المجالس الشعبية البلدية إلى مجالس عائلية.

– إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، كما تشير المادة 93 من قانون الانتخابات.

175- ب) الحالات (Les Cas): بالرغم من توافر الشروط السابقة، نص القانون على بعض الأوضاع التي تشكل حالات عدم القابلية للانتخاب أو حالات تعارض وتناف. وهي تمثل في حقيقتها شروطا سلبية يجب عدم توافرها في المنتخب البلدي.

1 ـــ حالات عدم القابلية للانتخاب (Cas d'inéligibilité):

لقد أخذ المشرع بعدة حالات لعدم القابلية للانتخاب حينما استبعد من قوائم الترشح بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة، ضمانا وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية.

ولهذا نصت المادة 98 من قانون الانتخابات على أنه: " يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

– الولاة، رؤوساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية".

(1) – طبقا للمادة 94 من قانون الانتخابات.

– والظاهر من هذا النص أن عدم القابلية للانتخاب هنا نسبي، إذ أنه يمكن لهؤلاء الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي (من حيث المكان)، أو فيها لكن بعد مدة سنة من توقفهم عن العمل بها (من حيث الزمان).

2– حالات التعارض (حالات التنافي) : "Cas d'incompatibilité"

– تبرز هذه الحالات إلى الوجود بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، حيث يجب على بعض الأشخاص و الموظفين ممن يحتلون مراكز نفوذ وتأثير إما الاستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب، حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم.

– وإذا كانت النصوص السابقة، وخاصة قانون الانتخابات رقم 80-08 لسنة 1980، قد أشارت صراحة إلى هذه الحالات، فإن قانون الانتخابات الحالي سكت عن ذلك، على الرغم من الإشارة إلى هذه الحالات في المادة 31 من القانون البلدي رقم 90-08.

ثالثا– العملية الانتخابية Opération électorale :

176– يقصد بالعملية الانتخابية، في مدلولها الضيق، مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب بدءا بإعداد القائمة الانتخابية (أ) ومرورا بالاقتراع (ب) وما يليه من فرز(ج) إلى غاية إعلان النتائج وما قد تثيره من منازعات (د).

وإضافة إلى المبادئ والقواعد الدستورية، فإن قانون الانتخابات (الأمر97-07) قد سن من الأحكام ما يبسط حماية على العملية الانتخابية ، إذ أحاطها بمجموعة من الضمانات إلى حد تجريم المساس والإخلال بمجرياتها والمعاقبة عليها جنائيا (المواد من 194 إلى 219 من الأمر السابق).

177- أ) القائمة الانتخابية La liste electorale: وهي عبارة عن قائمة يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء أو الهيئة أو الجسم الانتخابي "Le Corps électoral".

– ونظرا لأهميتها، فقد عمد قانون الانتخابات إلى إحاطتها بالحماية الضرورية دعما لمصداقية العملية الانتخابية في مجملها. وهو ما يتمثل في:

1- المراجعة: حتى تكون القائمة الانتخابية معبرة عن حقيقة الهيئة الانتخابية، وضمانا لمصداقية العملية الانتخابية، وضع القانون[1] مهمة إعداد القائمة الانتخابية ومراجعتها السنوية تحت مراقبة لجنة إدارية تتكون من: قاض (رئيسا)، وعضوية كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وممثل عن الوالي.

2- الرقابة: توسيعا للرقابة الشعبية، خول القانون لأي ناخب أو ممثل الحزب بالبلدية حق الإطلاع على القائمة الانتخابية ومراقبتها من خلال طلب تسجيله بها في حالة إغفال اسمه. كما له أيضا أن يطالب بشطب أي شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل عنه.

– تتم هذه المطالبة في شكل شكوى تقدم إلى رئيس اللجنة الإدارية الذي يبلغ قرار اللجنة إلى الأطراف المعنية التي يمكنها اللجوء إلى القضاء طبقا للمادة 25 قانون الانتخابات

178- ب) الاقتراع (التصويت) Le Scrutin: تستدعى الهيئة الانتخابية للتصويت بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في غضون وخلال الثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات.

(1) – المواد من 16 إلى 27 من قانون الانتخابات.

والقاعدة أن يدوم الاقتراع يوما واحدا إلا أنه يمكن تقديمه في حالات استثنائية[1]، ويتم تحت إشراف مكاتب للتصويت يتم تعيين أعضائها من الوالي.

– يتميز الاقتراع، في الانتخابات البلدية، بجملة من المواصفات والخصائص[2]، تتمثل في أنه: عام ومباشر وسري وشخصي[3].

1) الاقتراع عام (Universel): تهدف خاصية عمومية الاقتراع إلى توسيع الهيئة الانتخابية باشتمالها على كل من لهم مصلحة في الانتخاب. وذلك خلافا لنظام « الاقتراع المقيد » الذي يُكثر من الشروط الواجب توافرها في الناخب سواء من حيث وضعه المالي أو الثقافي أو المهني.

– والاقتراع العام من شأنه أن يقارب بين المفهوم السياسي للشعب ومفهومه الاجتماعي، وهو الاتجاه الذي سلكه المشرع الجزائري من خلال: تخفيض سن الرشد السياسي، وتقليص حالات فقدان الأهلية للانتخاب، كما رأينا (*سابقا، فقرة 172*).

2) الاقتراع مباشر (Direct): المباشرة في التصويت هي أساس الديمقراطية المباشرة، ذلك أن الانتخاب على درجات – مهما قيل لتبريره – يبقى انتهاكا فظا لذلك المبدأ.

(1) – طبقا للمادة 33 و 34.

(2) – لم ينص دستور 1989 على الخصائص العامة للاقتراع، ما عدا ما ورد بالمادة 68 (فقرة 1) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية (المعدلة بالمادة 71 من التعديل الدستوري لسنة 1996)، حينما نصت على أن "ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري"، خلافا لدستور 76 الذي نصت المادة 195 منه على جملة من المبادئ والقواعد الجامدة جمودا مطلقا، بحيث لا يمكن تعديلها اطلاقا، ومنها: مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

(3) – حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 2 من قانون الانتخابات على أن "الاقتراع عام ومباشر وسري"، كما نصت المادة (35) منه على أن "التصويت شخصي وسري".

3) الاقتراع سرّي (Secret): ضمانا لحرية الناخب وعدم التأثير على رأيه، أضفى المشرع الجزائري – على غرار غالبية النظم الانتخابية في الوقت الحاضر – طابع السرية على عملية الاقتراع

ولتحقيق ذلك أقر الوسيلتين التاليتين:

الظرف[1]: تضع الإدارة، تحت تصرف الناخبين في قاعة التصويت، يوم الاقتراع، ظروفا لها مواصفات محددة منها: عدم الشفافية، توضع فيها ورقة التصويت ذات مواصفات تقنية محددة.

– المعزل[2]: يزود كل مكتب تصويت بمعزل أو عدة معازل بالكيفية التي تضمن سرية التصويت.

4) الاقتراع شخصي (Personnel): القاعدة أن يصوت الناخب بنفسه[3] أي شخصيا، ومع ذلك يمكن الخروج عن تلك القاعدة بموجب التصويت بالوكالة (Procuration).

ونظرا لطابعه الاستثنائي، فإن التصويت بالوكالة مقيد بمجموعة من الشروط تتعلق بكل من الموكل والوكيل والوكالة ذاتها.

– **الموكِّل**: يشترط في الموكل أن يكون من الناخبين المنتمين لإحدى الفئات المنصوص عليها في المادة 62 أو المادة 63 (فقرة 3) من قانون الانتخابات، حيث يتعلق الأمر بالناخبين الذين تبعدهم التزاماتهم عن البلدية المسجلين بها: المواطنين الموجودين مؤقتا بالخارج أو المقيمين بالخارج، أعضاء الجيش والأمن، وكذا العمال المشغولين يوم الاقتراع أو العاملين خارج الولاية.

---

(1) – بناءا على المادة 37 من قانون الانتخابات.

(2) – بناءا على المادة 36 من قانون الانتخابات.

(3) – فقرة المادة 49 (فقرة 2) من قانون الانتخابات.

أو الذين يمنعهم مرض أو إعاقة مثل: المرضى الموجودين بالمستشفيات أو بمنازلهم وكبار العجزة والمعطوبين.

– **الوكيل**: يشترط في الوكيل أن يكون متمتعا بحقوقه الانتخابية (ناخبا)، وأن لا يكون حائزا على أكثر من وكالة واحدة[1]، فالانتخاب بوكالة مقيد نظرا لطابعه الاستثنائي.

– **الوكالة**: لصحتها، يشترط في الوكالة أن تكون محررة بعقد، حسب حالة الموكل، أمام: اللجنة الإدارية الانتخابية البلدية أو قائد الوحدة أو المصالح القنصلية أو مدير المستشفى.

179– ج) الفرز Dépouillement: – نظرا لما يكتسيه الفرز من أهمية وخطورة بالنسبة لكل العملية الانتخابية، باعتباره المجال المناسب لاحتمال التزوير والتحكم في النتيجة، فقد أضفى المشرع عليه مجموعة من المواصفات والخصائص نجملها في ما يلي[2]:

1– من حيث الأشخاص: يعين أعضاء مكتب التصويت الأشخاص الذين يتولون عملية الفرز (الفارزين) من بين الناخبين بالمكتب، ضمانا لأكبر قدر ممكن من النزاهة.

وفي حالة عدم كفاية عدد الفارزين يمكن لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز[3].

2– من حيث المكان: يتم الفرز في مكتب التصويت نفسه، إلا في حالة مكاتب التصويت المتنقلة، التي قد تشكل مجالا لتوجيه نتيجة الاقتراع والتأثير عليها، إذا لم تحط بالضمانات الكافية.

---

(1) – طبقا للمادة 68 من قانون الانتخابات.

(2) – طبقا للمادة 53 من قانون الانتخابات.

(3) – طبقا للمادة 54 من قانون الانتخابات.

3- من حيث الزمان : يجب أن يبدأ الفرز فور اختتام عملية الاقتراع، كما يجب أن يكون متواصلا ودون انقطاع إلى غاية انتهائه تماما. فهو - إذن - فوري ومتواصل.

4- من حيث الشكل : تجري عملية الفرز علنا، وبحضور الناخبين، وبكيفية تسمح لهم من الإطلاع الكافي على العملية [1].

- ولعل أهم مايثار بصدد الفرز هو تحديد الأوراق الباطلة إذ تعتبر ملغاة مجموعة من أوراق التصويت لأسباب متعلقة بالورقة أو الظرف[2]، ضمانا للمصداقية والجدية.

180- د) النتائج : "Les résultats" - يمر إعلان النتيجة بعدة مراحل:

الأولى : يقوم فيها أعضاء مكتب التصويت بتحرير محضر لنتيجة الفرز على أن تعلن وتعلق نسخة منه بمكتب التصويت ذاته.

الثانية : حيث يقوم رؤساء المكاتب بإبلاغ النتيجة، بعد إعلانها وتعليقها بمكتب التصويت وفقا للمادة 56، إلى اللجنة الانتخابية البلدية التي يعينها الوالي من

(1) - حيث تنص المادة 42 (فقرة أخيرة) على أن : "ترتب الطاولات التي يجري الفرز فوقها بشكل يسمح للناخبين الطواف حولها".

(2) - حيث تنص المادة 57 من قانون الانتخابات أنه :
لا تعتبر الأوراق الملغاة أصواتا معبرة أثناء الفرز.
وتعتبر أوراقا باطلة :
1- الظرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون الظرف،
2- عدة أوراق في ظرف واحد،
3- الظرف أو الورقة التي تحمل أية ملاحظة أو الأوراق المشوهة أو الممزقة،
4- الأوراق المشطوبة كليا أو جزئيا إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع هذا الشكل وفي الحدود المضبوطة حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 36 من هذا القانون،
5- الأوراق أو المظاريف غير النظامية.

بين ناخبي البلدية [1]، والتي تحرر محضرا للإحصاء البلدي للأصوات تعلق نسخة منه بمقر البلدية.

- الثالثة : وفيها ترسل اللجنة الانتخابية البلدية نسخة من المحضر الذي أعدته إلى اللجنة الانتخابية الولائية والتي تتشكل من ثلاثة قضاة يعينهم وزير العدل[2].

يجب على هذه اللجنة، التي تجتمع بمقر المجلس القضائي أو محكمة مقر الولاية عند الاقتضاء، أن تنهي أعمالها في غضون 48 ساعة من ساعة اختتام الاقتراع.

181- وتوسيعا للرقابة الشعبية، يمكن لكل ناخب أن يثير منازعة انتخابية Contentieux electoral من حيث الطعن في مشروعية أي إجراء من إجراءات العملية الانتخابية (وخاصة النتائج).

يتم الطعن بواسطة إيداع " احتجاج " لدى مكتب التصويت الذي انتخب فيه، على أن يدوّن في محضر ويحوّل إلى اللجنة الانتخابية الولائية التي ينعقد لها الاختصاص في الفصل في المنازعات الانتخابية البلدية في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ إخطارها.

وإذا ما فصلت بإلغاء عمليات التصويت، يجب إعادة الانتخاب خلال 45 يوما على الأكثر، حسب المادة 96 منه.

- تعتبر هذه اللجنة، من حيث طبيعتها، **هيئة قضائية** لأنها تتشكل من قضاة، وتعقد جلساتها بالمجلس القضائي، وتفصل في نزاعات بموجب ما تصدره من قرارات في شكل أعمال قضائية نهائية غير قابلة لأي طعن.

إلا أنه، وبعد إنشاء هيئات مستقلة ومنفصلة للقضاء الإداري (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة)، يكون من المجدي فسح المجال للطعن القضائي أمامها في موضوع المنازعات الانتخابية.

(1) - حيث تنص المادة 59 من قانون الانتخابات على أن : "تتألف اللجنة الانتخابية البلدية من رئيس، ونائب الرئيس، ومساعدين اثنين، يعينهم الوالي من بين ناخبي البلدية، ماعدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة".

(2) - طبقا للمادة 88 من قانون الانتخابات.

الفرع الثاني

تسيير المجلس الشعبي البلدي

– لتسيير أعماله، يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات يجري خلالها مداولات، كما يشكل لجانا متخصصة.

182- أولا- الدورات [1]: " Sessions "

– يعقد المجلس دورات عادية كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية).

أ) الدورات العادية يجب على المجلس أن يعقد دورة كل 3 أشهر أي 4 دورات عادية في السنة.

ب) الدورات غير العادية: يمكن المجلس أن يعقد دورة غير عادية، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، سواء بطلب من: رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي.

ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع[2].

183- ثانيا- المداولات: " Délibérations "

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات تحكمها القواعد الأساسية التالية:

أ) القاعدة العامة، أن مداولات المجلس علنية[3]، إلا أنها تكون مغلقة في حالتين:

– فحص حالات المنتخبين الانظباطية،

– فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

(1) – المادة 14 وما بعدها من القانون البلدي رقم 90 – 08 السالف الذكر.
(2) – طبقا للمادتين 16 و 17 منه.
(3) – طبقا للمادة 19 من القانون البلدي.

كما يتمتع الجمهور بحق الإطلاع على مداولات المجلس، سواء بحضوره إلى الجلسات (م19)، أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية (م21)، أو الإطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها (م22).

ب) تجرى وتحرر المداولات باللغة العربية.

جـ) تتخذ القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين، مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات[1].

تنتهي مداولات المجلس الشعبي البلدي إما باتخاذ قرارات لها الصفة التنفيذية (كالبت في قبول الهبات و الوصايا طبقا للمادة 115، 116) في حالة طلبها من السلطات العمومية، أو إبداء توصيات وآراء (كاستطلاع رأي المجلس قبل أن يتخذ الوالي قراره بتوقيف أحد أعضاء المجلس).

148- ثالثا- اللجان [2]: " Les Commissions "

– يستطيع المجلس أن يكوّن من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية، وخاصة في المجالات التالية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية.

– يعين المجلس رئيس اللجنة، ويجب أن يكون تشكيلها متناسبا مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن رئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته.

الفرع الثالث

الإختصاصات Les attributions

185- يتأثر مدى اتساع الصلاحيات و الاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية،

(1) – طبقا للمادة 38 من القانون البلدي.
(2) – المادة 24 وما بعدها من القانون البلدي.

وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة [1].

يقوم النظام التأسيسي، في ظل دستور 1989، على اختيارات سياسية واقتصادية مغايرة لتلك التي كان قد أبقى عليها النظام السابق، وهو ما انعكس على محتوى القانون البلدي رقم 90–08.

186– يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية، وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات، بالمجالات الرئيسية التالية [2]:

1– **التهيئة والتنمية المحلية**: حيث تعد البلدية مخططها التنموي، وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

2– **التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز**: من حيث التزود بوسائل التعمير، واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة، والمحافظة على حماية التراث العمراني.

3– **التعليم الأساسي وما قبل المدرسي**: تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي.

4– **الأجهزة الاجتماعية والجماعية**: مثل إنجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

5– **السكن**: وذلك بتوفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.

---

[1]– في ظل الاختيار الاشتراكي، كانت المادة الأولى من القانون البلدي لسنة 1967 توسع من نطاق اختصاصات البلدية إلى أبعد حد، وذلك حينما نصت على أن: "البلدية هي الوحدة القاعدية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

[2]– طبقا للمادة 85 من القانون البلدي و ما بعدها.

6– **حفظ الصحة والنظافة والمحيط**: تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة.

7– **الاستثمارات الاقتصادية**: للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به.

187– تسمح دراسة الأحكام والنصوص المتعلقة بصلاحيات البلدية (المجلس الشعبي البلدي) بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

أولا: لقد اتبع المشرع، في تحديده لاختصاصات المجلس، طريقة ترتكز على وضع الإطار العام، على غرار الأسلوب الفرنسي، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، ذلك أن القانون البلدي يحيل، في مواطن عدة، على التنظيم.

ثانيا: إن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد، في معظمها، التزامات واجبة التنفيذ. ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة كما يستشف من المادة 111 و 184 من القانون البلدي.

المطلب الثاني

رئيس المجلس الشعبي البلدي

– لمعرفة النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، نتعرض (الفرع الأول) إلى الأحكام المتعلقة بتعيينه وانتهاء مهامه، لنتطرق (الفرع الثاني) إلى صلاحياته.

الفرع الأول
التعيين وانتهاء المهام

188- أولا- التعيين : خلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية السابق[1]، وتماشيا مع النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات).

ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 8 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع على أن يعلن للعموم ويبلغ الوالي بذلك فورا.

وبعد تعيينه، يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين (02) وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي. كما هو وارد بالمادة 50 من القانون البلدي.

189- ثانيا- انتهاء المهام : إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5 سنوات)، تنتهي مهام الرئيس للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس، والمتمثلة في : الاستقالة والإقالة والإقصاء، كما سنبين لاحقا.

ومع ذلك، فقد أورد القانون البلدي أحكاما خاصة بالرئيس.

- فبالنسبة للاستقالة، تشترط المادة 54 منه فيها : إعلانها أمام المجلس الشعبي البلدي ،إخطار الوالي بها فورا.
- سريانها وقبولها نهائيا بعد شهر من تقديمها.
- أما بالنسبة لسحب الثقة ، فقد نصت المادة 55 منه على ما يلي :

(1) - حسب النظام الانتخابي السابق سواء الوارد بالقانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 إلى 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980، يقوم المجلس الشعبي البلدي بعد تنصيبه بانتخاب أحد أعضائه رئيسا له.

وبعد المؤتمر الرابع (1979) أصبح للحزب وللإدارة - عمليا- دور واضح في تعيين الرئيس.

" تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق الاقتراع العلني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه ". وإن كان الأجدى أن تُترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم من الأعضاء ، ماداموا وحدهم هم أصحاب الثقة الممنوحة لدى التعيين.

وفي كل الحالات، فإنه يعوض، خلال شهر، بمنتخب آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها.

الفرع الثاني
الاختصاصات

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص " Dédoublement de fonction "، حيث يمثل البلدية تارة، ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

190- أولا- تمثيل البلدية[1] : لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية[2]، وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ) التمثيل : يمثل الرئيسُ البلدية[3] في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات.

كما يمثلها أمام الجهات القضائية ، وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية ، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد ، كما تشير المادة 66 منه.

(1)- أنظر خاصة ، المواد : من58 إلى 66 من القانون البلدي.

(2) - طبقا للمادة الأولى من القانون البلدي.

(3) - طبقا للمواد : 58 ، 59 ، 60 من القانون البلدي.

ب) رئاسة المجلس : يتولى الرئيس إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي، من حيث : التحضير للدورات ، والدعوة للانعقاد ، وضبط وتسيير الجلسات .

ج) إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها [1] : حيث يتكفل الرئيس، تحت مراقبة المجلس، خاصة بما يلي :

1- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق .

2- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية : من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها .

3- إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها، طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91- 434 السابقة.

4- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم، حث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن :" تخضع إدارة البلدية للسلطة السليمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي" .

5- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة تنفيذها .

6- السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية .

191- ثانيا- تمثيل الدولة : باعتباره، ممثلا للدولة في إقليم البلدية، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة، واردة بالعديد من النصوص القانونية ، وتتعلق بمجالات شتى، منها خاصة :

أ) الحالة المدنية : بناء على المادة 68 من القانون البلدي، للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل

(1) - طبقا للمادة 60 منه .

جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وهو ما أكده من قبل الأمر رقم 70 – 20 المتضمن قانون الحالة المدنية [1] .

ب) الشرطة القضائية : بناء على المادة 68 السالفة الذكر، يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية، طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية .

جـ) الشرطة الإدارية : في إطار تمثيله للدولة، وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام [2].

ويقصد بالضبط الإداري "Police administrative" المحافظة على النظام العام "L'Ordre public" والمتمثل -أساسا- في ما يلي :

1- الحفاظ على الأمن العام "Securité publique" والذي يعني اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم، مثل : تنظيم عمليات المرور...

2-الحفاظ على الصحة العامة "Salubrité publique" ومؤداه اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، مثل : السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وتطهير مياه الشرب .

3- الحفاظ على السكينة العامة "Tranquillité publique" ويقصد بذلك اتخاذ الإجراءات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء، مثل : تنظيم استعمال مكبرات الصوت، خاصة بالليل؛ وتنظيم المظاهرات .

-وفي ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري، يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي .

(1) للمزيد من التفاصيل، راجع المستشار عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 1995 .

(2) انظر خاصة المواد من 67 الى 78 القانون البلدي.

كما خوله القانون البلدي أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

د) **تنفيذ القوانين والتنظيمات** : باعتباره ممثلا للدولة، يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات : المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية .

192– وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية و تلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة فوائد، نذكر منها :

أ) من حيث المسؤولية : تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها ، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها .

ب) من حيث الرقابة : حينما يمثل البلدية، يخضع الرئيس إلى رقابة أو وصاية إدارية Tutelle من طرف الوالي.

أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية Pouvoir hiérarchique للوالي، بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية ، كما رأينا (سابقا، فقرة 88).

المبحث الثاني

الرقابة (الوصاية) على البلدية

193 – تلعب الرقابة المسوطة على الإدارة العامة دورا مهمًا في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثمّ تجنبها وتفاديها .

وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية، فإن الدستور الحالي قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث (المواد من 159 إلى 170) إلى الرقابة، إذ تنص المادة 162 منه على أن : " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها ."

194– تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة في ما يلي :

1– الرقابة السياسية– Contrôle politique:

لقد كانت الرقابة السياسية على الإدارة تمارس بطريقة مباشرة في ظل نظام تأسيسي قائم على الحزب الواحد[1]. وفي ظل التعددية السياسية (دستور 1989) تقلصت أبعادها وأصبحت غير مباشرة : توجيه الأعضاء، وتكييف الأنشطة مع برنامج ومشروع المجتمع للحزب الفائز.

2–الرقابة التشريعية (البرلمانية) Contrôle législatif (parlementaire) :

–طبقا للمادة 161 من الدستور يمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل في إطار اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

3- الرقابة القضائية – Controle juridictionnel :

تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، ومنها البلدية، بواسطة رفع دعاوى الإلغاء أو التعويض، أمام الجهات القضائية المختصة والمتمثلة أساسا في الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية(إلى حين إقامة المحاكم الإدارية، طبقا للقانون 98–02) ومجلس الدولة،

---

[1] حيث نصت المادة 97 (فقرة 2) من دستور 76 على أن "تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع . وهي أداة الثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط ."
وحتى لا تتداخل اختصاصات الجهاز الاداري بالجهاز السياسي، أحدث ما كان يعرف بمجالس التنسيق البلدية والولائية المشكلة من أعضاء من الإدارة وأخرى من الحزب .

طبقا للقانون العضوي 98-01، وذلك بناءا على معايير محددة وإجراءات خاصة واردة بقانون الإجراءات المدنية .

4- الرقابة الإدارية (الوصاية)- Controle administratif: (la tutelle): هي رقابة داخلية، مقارنة مع أنواع الرقابات السابقة التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة . كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية

195- وطبقا لأحكام القانون البلدي، فإن الرقابة الإدارية (الوصاية) تنصب على : أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، أو على أعمال البلدية وتصرفاتها (المطلب الثاني)، أو على المجلس الشعبي البلدي كهيئة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

196- يجب التذكير هنا أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية (السلمية) لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما تنص المادة 65 من القانون البلدي، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج .

أما بالنسبة لأعضاء المجلس (المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية)، وتأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف، الإقالة، والإقصاء.

197- أولا- التوقيف : " Suspension " تنص المادة 32 من القانون البلدي على ما يلي : " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه . يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية . "

- وبناءا عليه، فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية :

أ) **من حيث السبب** : السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية .

ب) **من حيث الاختصاص** : لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية .

جـ) **من حيث المحل** : يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة .

د) **من حيث الشكل و الإجراءات** : يجب في قرار التوقيف أن يكون، من حيث الشكل، معللا أي مسببا " Motivé " بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو .

كما يجب أن يتخذ، من حيث الإجراءات، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه .

198- ثانيا- الإقالة (الاستقالة الحكمية (Démission d'office)

تنص المادة 31 من القانون البلدي على أن : " يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي" .

- وبناءا عليه، يشترط لصحة قرار الإقالة أن يستند إلى الأركان التالية :

أ) **من حيث السبب** : يرجع سبب الإقالة إلى وجود المنتخب البلدي، إما :

1 ــ في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة 98 من قانون الانتخابات كما أشرنا إلى ذلك في موضعه .

2 ـ أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض، طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته.

ب) ـ من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي.

جـ) ـ من حيث المحل : إذا كان التوقف من شأنه عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور مداولات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا ودائما للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، واستخلافه بعضو احتياطي.

199- ثالثا- الإقصاء : " Exclusion " يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، ذلك أن المادة 33 من القانون البلدي تنص على مايلي :

" يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة . ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء . يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء . "

– ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية :

أ) من حيث السبب : يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.

ب) من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية .

جـ) من حيث المحل : لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتماثل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصور دائمة ونهائية (كما هو الوضع في حالات : وفاة المنتخب (م 29) أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية (م 30)).

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

د) من حيث الشكل والإجراءات : الإجراء الرئيسي والجوهري، يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعمال

– تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة – أساسا – في الوالي، العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق وإلغاء وحلول .

200- أولا- التصديق " Approbation " ويأخذ شكلين :

أ) **التصديق الضمني** " Approbation tacite " :لقد أورد القانون البلدي في المادة 41 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

ب) **التصديق الصريح** : " Approbation expresse " :نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 42 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها. وتتعلق هذه المداولات بموضوعين هما :

1) الميزانيات والحسابات

2) إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية .

– ومع ذلك، فقد عمد المشرع، من خلال المادة 43 منه، إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما .

كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 80 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها .

201- ثانيا- الإلغــاء (البطلان) " Annulation ":

يتم الغاء مداولات وقرارت البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي .

أ) البطلان المطلق " Nullité absolue ": حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 منه، وذلك لأحد الأسباب التالية :

1- عدم الاختصاص الموضوعي"Incompétence ": تعتبر باطلة وكأنها لم تكن، جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي، كأن يتدخل - مثلا- في اختصاص القانون والتشريع أو القضاء (الفصل في النزاع بين المتخاصمين ...)، مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأجدى النص أيضا على عدم الاختصاص الاقليمي .

2- مخالفة القانون : " Violation de la loi ": ويقصد بالقانون هنا معنى واسعا، يشمل كلاً من : الدستور، القانون، التنظيم.

واقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة .

3- مخالفة الشكل والإجراءات : حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي، أو التي تتم خارج مقره .

وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولـة بموجب قـرار معلـل دون التقيد بمواعيد وآجال معينة، كقاعدة عامة .

ومع ذلك، فإن المادة 80 (فقرة 3) مـن القـانون البلـدي قـد وضـعت مبدأ بمقتضاه تعتبر القرارات التنظيميـة البلديـة (غـير القانونيـة)، غـير قابلـة للإلغاء بعد فوات شهر من إيداعها لدى الولاية، دون إلغائهـا مـن طـرف الـوالي ، وذلك بهدف استقرار المراكز القانونية في المجتمع .

ب) البطلان النسبي: "Nullité relative ": دعما لنزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخا لشفافية العمل الاداري، نصت المادة 45 من القانون البلدي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء .

- يعود للوالي الاختصاص بالغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

كما نصت المادة نفسها (الفقرة الأخيرة) على: " أنه يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولات ". وهو الأمر الذي يجب أن يبقى متكفلا به - باعتقادنا - قانون الإجراءات المدنية بموجب أحكام مواده المتعلقة بدعوى الإلغاء.

- ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية، وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 منه للمجلس أن يطعن قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بالغاء مداولاته طبقا لقانون الإجراءات المدنية (دعوى الإلغاء) .

202- ثالثا- الحلـول " Substitution ":

القاعدة العامة، أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة، ولا تتدخل الجهات الوصية إلاّ لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون .

واذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها - استثنائيا - في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من القانون البلدي التي تنص على : " عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الانذار. "

وسلطة حلول الوالي تنصب ـــ أساسا ـــ على المواضيع التالية:

– الضبط الإداري (الحفاظ على النظام العام)[1]

– تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس

– ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ. في حالة عدم قيام المجلس بذلك ،طبقا للمواد : 154،155،156 من القانون البلدي ، والاذن بالنفقات اللازمة ، حسب المادة 171 منه.

المطلب الثالث

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)

203– لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق (المادة 112 من الأمر رقم 67-24)، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة، بطبيعة الحال

فما هي: أسباب الحل (حالاته) والجهة المختصة به (الأداة القانونية) وآثاره (نتائجه) ؟

204– أولا– الأسباب (الحالات): عمد قانون البلدية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس، و التي ترتد، وفقا للمادة 34 منه إلى مايلي:

آ) انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف، حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.

ب) الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

ج)الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

---

[1]- أنظر المواد :81 ، 82 من القانون البلدي

د) ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها

205– ثانيا–الاختصاص:

تنص المادة 35 من قانون البلدية على ما يلي:

" لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي الا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية "

ومثل هذا النص إنما يثير مسألة تحديد الجهة أو السلطة الادارية المختصة – قانونا– بحل المجلس الشعبي البلدي (رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة ؟).

ويعود السبب في ذلك إلى عدم تحديد طبيعة ونوع المرسوم. حيث أصبح للمرسوم شكلين في ظل دستور 1989 : مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية . ومرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة

و منبت هذه المسألة هو النقل الحرفي للمادة المماثلة من القانون البلدي لسنة 1967 الملغى. دون مراعاة للتطورات الدستورية الحاصلة بعد دستور 1989. حيث لم يكن قبل ذلك سوى نوع واحد من المراسيم يصدر عن رئيس الدولة.

اما من الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي[1]

ثالثا– الإجراءات :

حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي ، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية، تتمثل –أساسا – في

1 – تقرير صادر عن وزير الداخلية. كجهة وصاية.

2 –اتخاذ مرسوم الحل في اجتماع مجلس الوزراء.

---

[1] أنظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم : 93-106 المؤرخ في 05 ماي 1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية

رابعا- الآثار (النتائج):

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

2- يعين الوالي مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه وسلطاته على تسيير الأعمال الجارية Affaires courantes وعلى اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة، ضمانا لاستمرارية المرفق العام.

3- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل.

الفصل الثاني

الولايـــة

208- على غرار المنهجية المتبعة في دراسة النظام القانوني للبلدية، سنعمد إلى دراسة النظام القانوني للولاية حيث، وبعد اللمحة التاريخية التي عرفها تطور تنظيم هذه المؤسسة، سنتطرق إلى هيئات الولاية (المجلس الشعبي الولائي والوالي) تشكيلا وتسييرا واختصاصا (المبحث الأول)، لنستعرض بعدها النظام الرقابي المبسوط على الولاية (المبحث الثاني) ، مع الإحالة على الأحكام المماثلة في التنظيم البلدي، عند الاقتضاء، وذلك كله طبقا للقانون رقم 90-09 الصادر في 1990/04/07 المتعلق بالولاية.

لـمحة تاريخيـة [1]

209- أولا- مرحلة الاستعمار:

- تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845، وبصفة

[1]- حول التطور التاريخي لهذه المؤسسة الإدارية (العمالة Departement)، يراجع خاصة:
- Benakezouh (c), La déconcentration en Algérie, O.P.U., Alger, 1984
- Collot (c), op. cit.

وأيضا: أحمد توفيق المدني، المرجع السابق، ص 269 و ما بعدها.

تعسفية، إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجنس والمعمرين[1].

وبغض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم "العمالي" (الولائي) organisation départementale تبعا لأهداف الاستعمار و استراتيجيته بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات الأساسية التالية:

1- لقد تم إخضاع مناطق و إقليم الجنوب "Territoire du Sud" إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات (ولايات) Départements هي: الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها -نسبيا- إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة "الأقاليم المدنية" "territoires civils" إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة Arrondissements.

2- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين للاستعمار وإطاراً لتنفيذ سياساته وخططه الهدامة.

3- هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو " عامل العمالة "(الوالي أو المحافظ) Le Préfet خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له Sous-Préfets في نطاق الدوائر Arrondissements كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

(1) - أنظر ميثاق الولاية، ص:1.

4- وإلى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي)، تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:

أ- مجلس العمالة ، Conseil du préfecture : يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متعددة ومتنوعة: إدارية وقضائية.

ب- المجلس العام[1]، Conseil général : كان يتشكل، في البداية، عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحدد نسبة التمثيل للأهالي بـ 2/5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعد أن كانت 1/4 سنة 1919.

210- ثانيا- مرحلة الاستقلال :

- عمدت السلطات العامة، بعد الاستقلال، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة، وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

أ)- ففي فترة أولى تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي[2] "C.D.I.E.S"، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعنيهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة

(1) - طبقا للقانون الفرنسي، ثم احداث هذا المجلس في السنة الثامنة L'an VIII، ولم يصبح منتخبا وتداوليا الا سنة 1833، ويتشكل عن طريق الانتخاب العام المباشر، وله اختصاصات تهم الشؤون المحلية (الخاصة بالعمالة).

راجع خاصة:

- RIVERO (J.), droit administratif, Dalloz 9ème Edition, Paris, 1980, P 401 et
- VEDEL (G.), droit administratif, P.U.F. Paris 1976, P 688

(2) - بموجب الأمر المؤرخ في 9 أوت 1963.

والحقيقة، إن تلك اللجان، في حالة وجودها، لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز -قانونا وفعلا- سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.

ب)- وفي فترة ثانية، وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967، تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي A.D.E.S [1] والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، والجيش.

وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.

وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية)، فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والميادين:الأملاك الشاغرة biens vacants ،إعداد وتنفيذ الميزانية، الحفاظ على النظام العام....الخ.

– وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 69 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، وهو النص الذي يبقى مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال فطبقا لهذا الأمر، قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي [2]:

– المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

[1] بموجب الأمر الصادر في 19 اكتوبر 1967.

[2] – نصت المادة 3 من قانون الولاية (الأمر رقم 38/69) على أن: «يتولى ادارة الولايـــة، مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومـــة، ويـــديرها وال».

– المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل، تحت سلطة الوالي، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.

– الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة.

وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

إلا أن تغير المعطيات السياسية و الاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب (1979)،أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الأولى : توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى اقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 76 ،التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

الثانية : تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث :

تشكيلها: إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس.

تسييرها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي(محافظة الحزب) والجهاز الاداري على مستوى الولاية، هو : مجلس التنسيق الولائي

المبحث الأول

هيئات الولايـة

211- طبقا للمادة 8 من لقانون الولاية، تقـوم الولايـة علـى هيئتين، هما : المجلـس الشعـبي الولائـــي والوالـــي ، إلى جانـب أجهـزة وهياكـل الادارة العامة للولاية[1].

المطلب الأول

المجلـس الشعـبي الولائـي

212- بنفس المنهجية التي اتبعناهـا في دراسـة النظـام القـانوني لهيئـة المداولة (م.ش.ب) على المسـتوى البلـدي، سـنعمد إلى دراسـة ذلـك النظـام بالنسـبة للمجلس الشعبي الـولائي (م.ش.و)، مـن حيـث : تكوينـه و تسـييره وصلاحيته.

كما أننا سنلجأ إلى الإحالة (renvoi) على الأحكام و القواعد السارية على المجلـس الشعبي البلدي كلما كانت الأحكام الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي متماثلة

[1] بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهياكل الادارة العامة للولاية، تقوم الادارة العامة للولاية على الأجهزة التالية : الكتابة (الأمانة) العامـة ، المفتشـية العامـة، الـديوان، رئـيس الـديوان، رئـيس الـدائرة.
كما تنص المادة 3 منه على احداث مجلس يضم ، تحت رئاسة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة بالولاية (المديريات).

مع تلك الأحكام و القواعد ،دون أن نهمل عنصر المقارنة، عند الاقتضاء، نظرا لتأثر النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي بنظام المجلس الشعبي البلدي

الفرع الأول

التكوين (التشكيـل)

213- بالنسبة لمسألة تكوين وتشكيل المجلس الشعبي الولائي م.ش.و(A.P.W) يمكن الإحالة على ما أوردنـاه - سابقا- بشأن المجلس الشعبي البلـدي سـواء تعلـق بموضوع الناخب أو المنتخب أو العملية الانتخابية. وذلـك بالاسـتناد والرجوع إلى الأحكام الواردة بقانون الانتخابات و المشتركة بين جميع الاستشارات الانتخابية أو تلك المتعلقة بالمجالس المنتخبة *(سابقا، فقرة 169 وما بعدها)*.

ومع ذلك، يمكن الإشارة - هنا- إلى أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الـولائي يتراوح بين 35 و55 عضوا، على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلـة بعضـو علـى الأقل[1].

الفرع الثاني

التسـييـر

214- أولا- انتخاب الـرئيس: خلافـا للوضـع بالنسـبة لـرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعنيه أعضاء القائمـة الفـائزة بالأغلبيـة *(سابقا، فقرة 188)*، فإن رئيس المجلس الشـعبي الـولائي ينتخـب للفـترة الانتخابيـة، مـن طـرف جميع أعـضاء المجـلس بالاقـتراع السـري وبالأغلبيـة المطلقـة في الدورة الأولى.

[1] - طبقا للمادة 99 من قانون الانتخابات.

— وعلاوة، تجرى دورة ثانية يتم الانتخاب فيها بالأغلبية النسبية، على أن يعلن رئيسا أكبر المرشحين سنا في حالة تساوي الأصوات، كما أشارت إلى ذلك المادة 25 من قانون الولاية.

— وتمثل اختصاصات و مهام الرئيس - أساسا - في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكولا للوالي كما سنرى لاحقا.

215- ثانيا : الدورات Sessions : يعقد المجلس الشعبي الولائي (م.ش.و) دورات عادية و أخرى استثنائية.

أ) الدورات العادية : يعقد المجلس أربعة 04 دورات عادية في السنة مدة الواحدة 15 يوما، يمكن تمديدها إلى 7 أيام أخرى.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة اجرائها في تواريخ محددة، و إلا عدت باطلة، و هي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر، و ديسمبر.

كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال.

ب) الدورات الاستثنائية : يمكن للمجلس، عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك، أن يعقد دورات استثنائية (غير عادية) سواء بطلب من : رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس، أو الوالي.

وإذا كان قانون الولاية قد نص في المادة 14 منه على أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لعقد الدورة الاستثنائية قبل 5 أيام، إلا أنه لم يحدد مدتها.

216- ثالثا- المداولات deliberations : يجري المجلس الشعبي الولائي، خلال دوراته، مداولات تنصب على إحدى صلاحياته، وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية(*سابقا، فقرة 183*)، إلى القواعد الأساسية التالية:

أ - القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية، ضمانا للرقابة الشعبية، إلا في حالتين :

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.

ب- تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد بالمادة 47 من قانون الولاية.

117- رابعا- اللجان commissions[1]: على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي(*سابقا، فقرة 184*)، خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في مجالات: الاقتصاد والمالية، والتهيئة العمرانية و التجهيز، والشؤون الاجتماعية والثقافية.

ويجب أن يراعى في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة.

الفرع الثالث
الاختصاصات

218- لقد تأثر قانون الولاية رقم 90-09، بالأسس والمبادئ الواردة بدستور 1989 و هو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي

---

(1) المادة 22 و ما بعدها من قانون الولاية.

الولائي. وذلك بعد التخلي -مذهبيا- عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976.

219- وعلى كل، فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة. فللمجلس أن يتداول في المجالات التالية[1]:

أ) **الفلاحة و الري**: توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

ب) **الهياكل الأساسية الاقتصادية**: و ذلك بالقيام بالأعمال و الأنشطة التالية:

تهيئة طرق الولاية و صيانتها و تصنيفها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية و فك العزلة.

ج) **التجهيزات التربوية و التكوينية**: حيث تتولى الولاية إنجاز و صيانة مؤسسات التعليم: الثانوي والتقني و التكوين المهني.

د) **النشاط الاجتماعي والثقافي**: حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال، و المتمثلة أساسا في ما يلي: التشغيل(و خاصة بالنسبة للشباب)، إنجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية (المعوقين، المسنين)، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و بعث وتنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.

[1] أنظر خاصة المواد من 55 إلى 82 من قانون الولاية.

هـ) **السكن**: إذ يساهم المجلس و يشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية.

220- إن نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، تسمح بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

1- يمكن للمجلس أن يتداول في أية قضية تهم الولاية، و تتصل بإحدى المجالات السابقة، با قتراح من: ثلث (1/3) أعضاء المجلس أوالرئيس أو الوالي. كما تشير المادة 55 من قانون الولاية.

2- يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية ذلك أن المادة 56 من قانون الولاية تنص على ما يلي: « يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات. كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية و التي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوما ».

3- يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية. ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها[1]، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو دعما لها[2].

[1]- أنظر مثلا المادة 69 و 76 منه.

[2]- أنظر مثلا المواد 59، 75، 77، 78، 79، 80، 82 منه.

المطلب الثاني

الــوالــي [1]

221- لمعالجة النظام القانوني للوالي، سنتطرق إلى تعيينه وانتهاء مهامه (الفرع الأول)، ثم نبين الاختصاصات المسندة إليه (الفرع الثاني).

الفــرع الأول

التعيين وانتهاء المهام

222- طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10-04-1989 المشار إليه آنفا، وغيره من النصوص و خاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس. فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996. وذلك طبقا للمادة 78 منه.

(1) - تقسم الولاية إلى "دوائر"، لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ويعين على رأس كل منها رئيس دائرة، يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، ويساعد الوالي في القيام بصلاحياته كممثل للدولة في بلديتين أو أكثر طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المعدل، المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة الإقليمية. ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام، ومجلس تقني يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة. حول اختصاصات رئيس الدائرة في علاقته بالوالي والمجلس التنفيذي للولاية، والبلديات بالدائرة، أنظر المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة المتمم بموجب المرسوم رقم 83-372 المؤرخ في 27 نوفمبر 1982.

ولا يوجد - حاليا - نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة[1]. ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

أما بالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال. بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

الفــرع الثــاني

الصلاحيات

223- يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص. حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي. كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

224- أولا- الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ) تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي : وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة (م ش و).

ب) الإعلام : يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك عن طريق:

- إطلاع رئيس المجلس، بين الدورات، بانتظام عن مدى تنفيذ مداولات المجلس
- تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداولات عند كل دورة عادية

(1) - غير أن المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 السابقة، تنص على أن يعين الولاة من بين: الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، على أنه يمكن تعيين 5% منهم من خارج هذين السلكين.

- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة و نشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى والذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة).

ج) تمثيل الولاية. خلافا للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي

- ومن ثم، فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه باستثناء الحالة الواردة بالمادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها أنه:

« يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها »، وهو ما ذهبت إليه، ضمنا، المادة 87 من قانون الولاية.

د) ممارسة السلطة الرئاسية : على موظفي الولاية، كما تشير المادة 106 من قانون الولاية.

225- ثانيا- الوالي ممثل للدولة :

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة، في السلطات الأساسية التالية:

أ) التمثيل :حيث تنص المادة 92 (فقرة أولى) من قانون الولاية على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية، و هو بذلك يمثل مختلف الوزراء إذا يلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير.

وعليه، فهو مكلف بالتنسيق و التنشيط و المراقبة لأعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية، باستثناء بعض القطاعات نظرا لطبيعة مهامها التي تقتضي بقاء ارتباطها المباشر بالإدارة والمصالح المركزية للوزارات [1].

ب) التنفيذ : حيث تنص المادة 95 من قانون الولاية على أن « يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات» ولهذا، فهو مكلف بتنفيذ :

1- القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (وكذا الأوامر) في مختلف المجالات،وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة[2].

2 - التنظيمات: يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات و اللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء، إعمالا للمادة 92 (فقرة ثانية) من قانون الولاية التي تنص على أن :« ينفذ (الوالي) قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ».

و تجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين و التنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات Arrêtés ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية[3].

---

(1) - تنص المادة 93 من قانون الولاية على مايلي: « ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء:
أ) العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين،
ب) وعاء الضرائب و تحصيلها،
ج) الرقابة المالية للنفقات العمومية و تصفيتها ،
د) إدارة الجمارك، هـ) مفتشية العمل، و) مفتشية الوظيف العمومي،
ز) المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية
تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ».

(2)- طبقا للمادة 4 من القانون المدني.

(3)- طبقا للمادة 104 وما بعدها من قانون الولاية.

ج) الضبط (الشرطة): كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الاداري (الشرطة الادارية)، كما نص قانون الاجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاة في مجال الضبط القضائي.

1) الضبط الاداري police administrative: حيث تنص المادة 96 من قانون الولاية على أن «الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة».

- ولممارسة سلطاته و تطبيق القرارات التي يتخذها الوالي في مجال الضبط الاداري نص قانون الولاية [1] على أن توضع مصالح الأمن تحت تصرفه كما يقوم بالتنسيق بينها.

وفي الظروف الاستثنائية، منح قانون الولاية للوالي طلب تدخل تشكيلات الأمن و الدرك الوطني عن طريق التسخير Réquisition.

2) الضبط القضائي Police judiciaire: لقد خولت المادة 28 من قانون الاجراءات الجزائية سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي، مع احاطتها بجملة من القيود، من أهمها:

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.
- توافر حالة الاستعجال.
- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الاجراءات للسلطة القضائية المختصة.

(1) - طبقا للمادة 97 و ما بعدها من قانون الولاية.

المبحث الثاني

الرقابة على الولاية

تخضع الولاية، باعتبارها هيئة ادارية، إلى مختلف صور و أنواع الرقابة التي عرضناها لدى معالجتنا للنظام الرقابي المبسوط على البلدية، مع بعض الأحكام الخاصة التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الاداري بالدولة.

وعليه، فإننا سنعمد - هنا- فقط إلى التطرق إلى الرقابة الادارية المبسوطة خاصة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله ومداولاته أو باعتباره احدى هيئات الولاية.

أما بالنسبة لإدارة الولاية، فهي تخضع للأحكام العامة بهذا الصدد حيث تنص المادة 106 من قانون الولاية على ما يلي " للولاية ادارة توضع تحت الادارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة يتولى الوالي التنسيق العام للادارة".

المطلب الأول

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

227- تمارس جهة الوصاية (الادارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث امكانية توقيفهم أو اقالتهم أو اقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

228- أولا- التوقيف Suspension : تنص المادة 41 من قانون الولاية على ما يلي « إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه.

ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة ».

وبناء عليه، فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

أ) من حيث السبب: يرجع سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا و هي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، مع إحاطته بالضمانات والحماية الكافية كممثل للإرادة الشعبية.

ب) من حيث الاختصاص : يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية، كجهة وصاية.

ج) من حيث المحل : يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحددة (شهرين مثلا)

229- ثانيا- الإقالة (الإستقالة الحكمية): تنص المادة 40 من قانون الولاية على ما يلي: "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوصا عليها قانونيا، مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك.

وفي حالة تقصيره، وبعد إعذاره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار"

كما تشير المادة 39 منه إلى الاستقالة الإرادية

- وبناء عليه، فإن قرار الإقالة يجب أن يستند - لصحته - إلى الأركان التالية

أ - من حيث السبب: يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكمية للعضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين و المتمثلتين في

- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الواردة بقانون الانتخابات كما رأينا(سابقا، فقرة 175)

- حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب

ب) من حيث الاختصاص : يمكن، في الواقع، أن يتم التصريح بالاستقالة الحكمية للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي

و في حالة تقصيره، يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية

ج) من حيث المحل: خلافا للتوقيف، يترتب على الاستقالة الحكمية للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي.

230- ثالثا- الإقصاء Exclusion : بالاستناد إلى أحكام المادة 42 من قانون الولاية و التي تنص على أن: "تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب "

وبالرجوع إلى المادة 38 منه نجدها تنص على أنه" في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة، و يطلع الوالي على ذلك"

- و من ثم، فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي ما يلي

أ) من حيث السبب : يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية.

وخلافا للوضع بالبلدية (سابقا، فقرة 199)، فإن المشرع قد عمد إلى تحديد و تقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 5 من قانون الانتخابات حيث يعتبر فاقدا لأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جناية أو بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.

و من هنا، فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الاستقالة الحكمية) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.

ب) من حيث الاختصاص: لم يحدد قانون الولاية، خلافاً لقانون البلدية، الجهة التي تثبت إقصاء العضو. ذلك أن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستخلاف حينما اسندته للمجلس الشعبي الولائي.

ج) من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل الاستقالة الحكمية أو الإقالة نظرا لأن الأثر القانوني المباشر و الحال المترتب عنهما متماثلا و هو فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعمال

231- تمارس على أعمال و تصرفات و مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية، المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية

و على كل، فإن أهم مظاهر وصور تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات التصديق و الإلغاء، بكيفية تكاد تكون مماثلة مع ما هو سائد في النظام البلدي (سابقا، فقرة 200 وما بعدها).

232- أولا – التصديق:

1- التصديق الضمني[1]: تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي مصادق عليها ضمنيا و نافذة بعد نشرها أو تبليغها خلال 15 يوما من طرف الوالي.

2- التصديق الصريح[2]: إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنيا. فقد حدد قانون الولاية، على غرار قانون البلدية، بعض المداولات يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح (كتابيا مثلا) من طرف السلطة المختصة، و هي المداولات التي تتعلق بالميزانيات و الحسابات أو إنشاء وإحداث مصالح و مرافق عمومية ولائية كما جاء في قانون الولاية أو بأي موضوع آخر تنص أحكام التشريع المعمول على ضرورة التصديق الصريح.

233- ثانيا- الإلغاء:

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

أ) البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، و بحكم القانون، المداولات التي أوردها المادة 51 من قانون الولاية، و ذلك لإحدى الأسباب التالية.

(1) - أنظر المادة: 49 من قانون الولاية.
(2) - أنظر المادة: 50 من قانون الولاية.

1- عدم الاختصاص: حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

2- مخالفة القانون: ضمانا و سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون، تعتبر -أيضا- مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلاناً مطلقا إذا ما كانت مخالفة للتشريع الدستور، القانون، و التنظيم.

3 – مخالفة الشكل و الإجراءات: لقد حدد قانون الولاية قواعد تسيير المجلس الشعبي الولائي من حيث: دوراته و مداولاتها وغيرها من الإجراءات والكيفيات.

و عليه، فان المداولات التي تتم مخالفة لتلك الأشكال و الإجراءات تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و لا يترتب عنها أي أثر قانوني.

ب) البطلان النسبي: سعيا لشفافية و نزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي، نصت المادة 52 من قانون الولاية على مايلي: " تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة، إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء ".

– و إذا كان الاختصاص بالغاء تلك المداولات يعود أصلا لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسبب، فان المادة 53 من قانون الولاية، و توسيعاً منها لعملية الرقابة، تعطي حق المطالبة بالغاء تلك المداولات، مع وقف التنفيذ، لكل من: الوالي و أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية.

ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر و إلا اعتبرت المداولة نافذة.

– ومهما كان سبب الإلغاء (البطلان المطلق أو البطلان النسبي)،

وتدعيما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، تخول المادة 54 من قانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية، إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية؛ وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

المطلب الثالث

الرقابة على الهيئة

(المجلس الشعبي الولائي)

234- لقد كان قانون الولاية لسنة 1969 في مادته 44 يخول للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه و تعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا.

بينما لا يخول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية توقيف suspension المجلس الشعبي الولائي، حيث يسمح لها - فقط- بحله، و هو ما لا يختلف، في جوهره، عن حل المجلس الشعبي البلدي (*المادة الفقرة 203 وما بعدها*)، سواء من حيث أسبابه (حالاته) أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية) أو آثاره (نتائجه).

235- أولا- الأسباب (الحالات) : على غرار الوضع بالبلدية، عمد قانون الولاية إلى تحديد و حصر الحالات التي يحل بسببها المجلس، و التي ترتد، وفقا للمادة 44 منه إلى ما يلي:

أ) انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف، حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.

ب) الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

ج) الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

د- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

236- ثانيا- الاختصاص: تنص المادة 45 من قانون الولاية على ما يلي: "يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية".

ومن ثم، فإن الملاحظات والمسائل التي أوردناها بشأن الجهة أو السلطة الإدارية المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي تبقى قائمة بالنسبة لحل المجلس الشعبي الولائي (رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة ؟).

237- ثالثا- الآثار (النتائج): يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي:

- تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.
- يُحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخاً لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ولائي منتخب.

ولم ينص قانون الولاية، خلافا لقانون البلدية، على إقامة أي مجلس مؤقت نظراً لطبيعة الهيئات الموجودة على مستوى الولاية (الوالي) التي يمكنها الحفاظ على مبدأ استمرارية المرافق العامة.

المراجع

أولا - المؤلفات

I- العربية :

1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، ش. و. ن. ت الجزائر 1989.

2- أحمد توفيق المدني، كتاب الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، د. م. ج، الجزائر، 1996.

4- آدم ميتز، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، ترجمة محمد عبد الوهاب أبو - ريدة، الجزء الأول، الدار التونسية للنشر والمؤسسة الوطنية للكتاب، تونس 1986 .

5- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، د.م.ج، الجزائر، 1994.

6- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د.م.ج، الجزائر 1982

7- حمدان بن عثمان خوجة، المرآة، م . و . ن . ت، الجزائر، 1982.

8- حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، دار الجيل، بيروت 1988 .

9- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى ،عين مليلة، الجزائر، 1990.

10- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1989

11- علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، م.و. ن. ت، الجزائر، 1977

12- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، دار ريحانة الجزائر /

13- عمار عوابدي، القانون الاداري، المرجع السابق.

14- عمار عوابدي، دروس في المؤسسات الإدارية، د . م . ج، الجزائر، 1984.

15- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، دراسة مقارنة في أصول وتنظيم الإدارة ونشاطها، الجزء الأول، عالم الكتب، القاهرة، 1984.

16- محمد أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، د.م.ج، الجزائر 1978.

17- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري (في ظل الاتجاهات الحديثة)، دراسة مقارنة، دار المعارف، مصر، 1978.

18- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1986.

II- الفرنسية :

1- Bontems(C), Histoires des Institutions Algériennes, C.U.J.S. Paris, 1976.

2- Collot (Claude),Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale, O.P.U., Alger ,1987.

3- Laubadaire (A.de), Venezia (J.C), Gaudemet (y), traite de droit administratif, L.G.D.J., Paris, 1999.

4- Mahiou(A), cours d'institutions administratives, O.P.U. Alger, 1980.

5- Remili(A),Les Institutions administratives Algériennes, S.N.E.D. Alge, 1973.

6- Rivero(J),Droit administratif, 9ème édition . Dalloz, paris, 1980

7- Sbih(M), l'Administration publique Algérienne . Hachette . Paris . 1973.

8- Vedel (G) . Droit administratif. P.U.F .Paris, 1978 .

9- Vlachos(G.s), Les Institutions administratives et économiques de l'Algérie

ثانيا- النصوص القانونية

I- النصوص الأساسية :

1- ميثاق الجزائر (1964)

2- الميثاق الوطني (1976)

3- دستور 1963.

4- دستور 1976.

5- دستور 1989.

6- دستور 1996.

II- النصوص التشريعية (القوانين ، الأوامر) :

1- الأمر 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

2- الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائية .

3- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون العقوبات.

4- الأمر 75-58 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني .

5- القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية.

6- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

7- القانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

8- الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

9- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

10- القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

III- النصوص التنظيمية :

1- المرسوم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المتمم بموجب المرسوم 83-372 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة.

2- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة.

3- المرسوم الرئاسي 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994 المحدد لأجهزة وهياكل رئاسة الجمهورية.

4- المرسوم الرئاسي 95-256 المؤرخ في 17 أكتوبر 1993 المتضمن أحداث المجلس الأعلى للتربية.

5- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المعدل، والمتعلق بالوظائف العليا بالادرة الاقليمية.

6- المرسوم التنفيذي91-434 المؤرخ في09 نوفمبر1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

7- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية.

8- المرسوم التنفيذي 98-26 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال وكيفيات الاجراءات في المجال الاستشاري لمجلس الدولة.

الفهرس

Nom du document : Doc1
Répertoire : C:\Users\SIDOU\Desktop
Modèle :
C:\Users\SIDOU\AppData\Roaming\Microsoft\Templates\Normal.dotm
Titre :
Sujet :
Auteur : SIDOU
Mots clés :
Commentaires :
Date de création : 11/11/2015 15:03:00
N° de révision : 5
Dernier enregistr. le : 11/11/2015 17:14:00
Dernier enregistrement par : SIDOU
Temps total d'édition : 98 Minutes
Dernière impression sur : 11/11/2015 17:14:00
Tel qu'à la dernière impression
Nombre de pages : 83
Nombre de mots : 10
Nombre de caractères : 56